

Covid-19-epidemin och dess konsekvenser i Finland

Scenarier på medellång sikt

Jouni Varanka, Seppo Määttä, Ines Gullichsen, Jaana Tapanainen-Thiess, Pasi Pohjola, Liisa-Maria Voipio-Pulkki, Vuokko Lehtimäki, Raija Volk, Pekka Rissanen, Mika Salminen, Jukka Railavo, Markus Sovala, Mikko Spolander, Tiina Tikka, Heli Nederström, Eeva-Riitta Pirhonen, Kari Auranen, Tuija Leino, Simopekka Vänskä

STATSRÅDETS PUBLIKATIONER 2021:51

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Covid-19-epidemin och dess konsekvenser i Finland

Scenarier på medellång sikt

Jouni Varanka, Seppo Määttä, Ines Gullichsen,
Jaana Tapanainen-Thiess, Pasi Pohjola, Liisa-Maria Voipio-Pulkki,
Vuokko Lehtimäki, Raija Volk, Pekka Rissanen, Mika Salminen,
Jukka Railavo, Markus Sovala, Mikko Spolander, Tiina Tikka,
Heli Nederström, Eeva-Riitta Pirhonen, Kari Auranen, Tuija Leino,
Simopekka Vänskä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Statsrådet

© 2021 författare och statsrådets kansli

ISBN pdf: 978-952-383-824-6

ISSN pdf: 2490-0966

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Covid-19-epidemin och dess konsekvenser i Finland

Scenarier på medellång sikt

Statsrådets publikationer 2021:51

Utgivare Statsrådet

Författare Jouni Varanka, Seppo Määttä, Ines Gullichsen, Jaana Tapanainen-Thiess, Pasi Pohjola, Liisa-Maria Voipio-Pulkki, Vuokko Lehtimäki, Raija Volk, Pekka Rissanen, Mika Salminen, Jukka Railavo, Markus Sovala, Mikko Spolander, Tiina Tikka, Heli Nederström, Eeva-Riitta Pirhonen, Kari Auranen, Tuija Leino, Simopekka Vänskä

Språk svenska

Sidantal

67

Referat

I denna promemoria beskrivs tre olika scenarier för coronaepidemins utveckling samt de ekonomiska och sociala konsekvenserna av de olika alternativen. Scenarierna omfattar tiden från den inkommande sommaren till slutet av år 2023. Analysen som presenteras här är en fortsättning på de scenarier på kortare sikt (ca 6 mån.) som gavs ut i december 2020 och gäller i likhet med dem de sammanlagda effekterna av pandemin och de ekonomiska och sociala konsekvenserna av den .

Tills vidare har Finland klarat av covid-19-epidemin med relativt små skador med tanke på hälsoskydd eller ekonomiska frågor i jämförelse med andra länder. Till exempel fram till början av februari hade det i Finland konstaterats minst covid-19-fall i förhållande till befolkningsantalet inom hela EU/EES-området. Utvecklingen har i början av året i huvudsak följt det alternativ som gäller basnivån i de scenarier som offentliggjordes i december. Från mitten av februari har antalet smittfall och förekomsten av smittor som orsakats av virusvarianter dock ökat i snabb takt och behovet av sjukhusplatser har börjat öka. Nu vid månadsskiftet februari-mars är den epidemiologiska situationen i Finland mycket utmanande.

När detta skrivs är det fortfarande möjligt att den betydande försämringen i epidemiläget kan stoppas genom de strikta begränsningsåtgärder som infördes vid månadsskiftet februari-mars. Då skulle de ekonomiska och sociala skador som förutspås i de mer negativa scenarierna från december kunna undvikas. Om begränsningsåtgärderna drar ut på tiden kan de medföra betydande sociala problem och negativa ekonomiska konsekvenser, särskilt inom de branscher som direkt berörs av begränsningarna. I scenarierna som gavs ut i december hade man dock på basis av en empirisk undersökning [hänvisning till FM:s undersökning] kommit fram till att de samhälleliga och ekonomiska fördelarna med att hålla epidemin under kontroll överstiger nackdelarna med begränsningsåtgärderna. Detta gäller speciellt situationer där kraftiga begränsningsåtgärder införs vid en tidpunkt då det ännu är möjligt att förhindra att epidemin accelererar okontrollerbart före den förväntade effekten av vaccinationer och årstidsvariationer.

Nyckelord coronavirus, scenarier, ekonomiska konsekvenser, sociala effekter

ISBN PDF 978-952-383-824-6

ISSN PDF

2490-0966

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-824-6>

COVID-19-epidemia ja sen vaikutukset Suomessa Keskipitkän aikavälin skenaarioita

Valtioneuvoston julkaisu 2021:51

| | | | |
|------------|---|-----------|----|
| Julkaisija | Valtioneuvosto | | |
| Tekijä/t | Jouni Varanka, Seppo Määttä, Ines Gullichsen, Jaana Tapanainen-Thiess, Pasi Pohjola, Liisa-Maria Voipio-Pulkki, Vuokko Lehtimäki, Raija Volk, Pekka Rissanen, Mika Salminen, Jukka Railavo, Markus Sovala, Mikko Spolander, Tiina Tikka, Heli Nederström, Eeva-Riitta Pirhonen, Kari Auranen, Tuija Leino, Simopekka Vänskä | | |
| Kieli | ruotsi | Sivumäärä | 67 |

Tiivistelmä

Tässä muistiossa on kuvattu kolme mahdollista korona-epidemian kehityskulkua taloudellisine ja sosiaalisine vaikutuksineen. Skenaariot alkavat kuluvaan vuoteen kesästä ja jatkuvat vuoden 2023 loppuun. Tässä esiteltävä analyysi on jatkoa joulukuussa 2020 julkistetuille lyhyemmän (n. 6 kk) aikavälin skenaarioille, joissa tarkastelun kohteena oli yhtäläisesti epidemian, talouden ja sosiaalisten seurausten yhteis- ja keskinäisvaikutukset.

Toistaiseksi Suomi on selvinnyt COVID-19-epidemiasta sangen vähäisin vaurioin, jos tarkastellaan asiaa terveyden suojelun tai talouden näkökulmasta ja verrataan muihin maihin. Esimerkiksi helmikuun alkuun mennessä Suomessa oli todettu väestöön suhteutettuna vähiten COVID-19 tapauksia koko EU/ETA alueella. Kehitys on alkuvuonna pääpiirteissään noudattanut joulukuussa julkistettujen skenaarioiden perusvaihtoehtoa. Helmikuun jälkipuoliskolta alkaen tartunnat ovat lisääntyneet nopeasti, virusmuunnokset ovat yleistyneet nopeasti ja sairaalapaikkojen tarve on alkanut kasvaa. Suomen epidemiologinen tilanne on helmi-maaliskuun vaihteessa erittäin haastava.

On kuitenkin mahdollista, että epidemiatilanteen merkittävä huonontuminen voidaan vielä pysäyttää helmi-maaliskuun vaihteessa käyttöön otetuilla tiukoilla rajoitustoimilla. Tällöin joulukuussa hahmoteltujen kielteisempien skenaarioiden taloudelliset ja sosiaaliset vauriot olisivat vältettävissä. Pitkittyvät rajoitustoimet voivat aiheuttaa erittäin merkittäviä hyvinvoinnin ongelmia ja negatiivisia taloudellisia seurauksia etenkin suoraan rajoitusten kohteeksi joutuvilla toimialoilla. Joulukuun skenaariotarkastelussa oli kuitenkin päädytty empiirisen tutkimuksen nojalla arvioimaan, että epidemian hallinnassa pitämisen yhteiskunnalliset ja taloudelliset hyödyt ylittävät rajoitustoimista koituvat haitat. Näin olisi erityisesti tilanteessa, jossa voimakkaat rajoitustoimet ajoitettaisiin siten, että pystytään estämään epidemian kiihtyminen hallitsemattomaksi ennen rokotusten ja vuodenaikavaihtelun odotettua vaikutusta."

| | | | |
|------------------|---|----------|-----------|
| Asiasanat | koronavirukset, skenaariot, taloudelliset vaikutukset, sosiaaliset vaikutukset | | |
| ISBN PDF | 978-952-383-824-6 | ISSN PDF | 2490-0966 |
| Julkaisun osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-824-6 | | |

COVID-19 epidemic and its effects in Finland

Medium-term scenarios

Publications of the Finnish Government 2021:51

| | | | |
|------------------|---|--------------|----|
| Publisher | Finnish Government | | |
| Authors | Jouni Varanka, Seppo Määttä, Ines Gullichsen, Jaana Tapanainen-Thiess, Pasi Pohjola, Liisa-Maria Voipio-Pulkki, Vuokko Lehtimäki, Raija Volk, Pekka Rissanen, Mika Salminen, Jukka Railavo, Markus Sovala, Mikko Spolander, Tiina Tikka, Heli Nederström, Eeva-Riitta Pirhonen, Kari Auranen, Tuija Leino, Simopekka Vänskä | | |
| Language | Swedish | Pages | 67 |

Abstract

This memorandum describes three potential evolution trends that the corona epidemic might follow in Finland, together with their economic and social impacts. The scenarios start from the coming summer and extend until the end of 2023. The analysis presented here is a follow-up to the short-term scenarios (covering approx. 6 months) published in December 2020 that examined the combined and mutual effects of the epidemic and its economic and social consequences.

Compared with many other countries, Finland has so far survived the COVID-19 epidemic with relatively little damage in terms of health protection and the economy. By the beginning of February 2021, the lowest number of COVID-19 cases relative to the population than anywhere else in the EU/EEA area was recorded in Finland. In the early part of this year, the evolution has essentially followed the base case scenario of the models published last December. Since the second half of February, infections have increased rapidly, virus variants are spreading fast, and there is a growing demand for hospital beds. At present, at the turn of February and March 2021, Finland faces a very challenging epidemiological situation.

At the time of writing, it may still be possible that the ongoing major deterioration of the epidemiological situation could be halted with the strict restrictive measures that were introduced at the turn of February and March. In that case, the economic and social damage sketched out in the more negative scenarios last December could be avoided. Prolonged restrictive measures may cause very serious social problems and have major negative economic consequences, especially in sectors directly affected by the restrictions. However, in the scenario analysis performed in December on the basis of empirical research [see study by the Ministry of Finance] it was estimated that the societal and economic benefits from keeping the epidemic in control will outweigh the disadvantages caused by restrictive measures. That would seem to be the case if strict restrictive measures were scheduled in such a manner as to prevent the epidemic from accelerating uncontrollably before the expected effects of vaccinations and seasonal fluctuation will be obtained.

| | | | |
|--------------------|---|-----------------|-----------|
| Keywords | coronaviruses, scenarios, economic effects, social effects | | |
| ISBN PDF | 978-952-383-824-6 | ISSN PDF | 2490-0966 |
| URN address | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-824-6 | | |

Innehåll

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Sammandrag | 7 |
| 1.1 | Scenarioupplägg | 8 |
| 1.2 | Sammandrag av scenarierna..... | 10 |
| 1.3 | Översikt över åren 2024–2026 | 16 |
| 1.4 | Slutsatser | 17 |
| 2 | Lägesbild | 19 |
| 2.1 | Epidemi- och vaccinationsläget i Finland under våren 2021 | 19 |
| 2.2 | Situationen i EU och i tredjeländer samt pandemins utveckling | 22 |
| 2.3 | Finlands ekonomiska situation under våren 2021 | 24 |
| 3 | Scenarioupplägg | 25 |
| 3.1 | Centrala epidemiologiska osäkerhetsfaktorer | 26 |
| 3.2 | Kalkylerna i scenarierna | 28 |
| 4 | Scenarierna | 31 |
| 4.1 | Scenario 1: Epidemin fås under kontroll både i Finland och ute i världen före sommaren 2021 | 31 |
| 4.2 | Scenario 2: Epidemin är under kontroll före sommaren i Finland, men inte förrän 2022 ute i världen. | 39 |
| 4.3 | Scenario 3: Det dröjer innan epidemin fås under kontroll både i Finland och ute i världen | 47 |
| 5 | Översikt över åren 2024–2026 | 59 |
| 5.1 | Det epidemiologiska läget | 59 |
| 5.2 | Pandemins konsekvenser för ekonomin | 61 |
| 5.3 | Pandemins konsekvenser för social- och hälsovårdstjänsterna och för befolkningen | 65 |
| | Bilaga: Följande personer har deltagit i beredningen av promemorian | 67 |

1 Sammandrag

I denna promemoria redogörs för tre möjliga scenarier för hur covid-19-pandemin kommer att utvecklas och vilka ekonomiska och sociala konsekvenser den får. Scenarierna omspannar tiden från den inkommande sommaren till slutet av år 2023. Analysen som presenteras här är en fortsättning på de scenarier på kortare sikt (ca 6 mån.) som gavs ut i december 2020 och som på samma sätt gällde de sammanlagda och inbördes effekterna av pandemin och de ekonomiska och sociala konsekvenserna¹.

Tills vidare har Finland klarat av covid-19-pandemin med relativt små skador i jämförelse med andra länder med hänseende till hälsoskyddet eller ekonomin. Fram till början av februari hade det till exempel i Finland i förhållande till befolkningen konstaterats minst covid-19-fall inom hela EU/EES-området. Utvecklingen har i början av året huvudsakligen följt scenariot för basnivån av de alternativ som offentliggjordes i december. Från mitten av februari har antalet smittfall börjat öka, och olika virusmutationer har snabbt börjat sprida sig. Samtidigt har behovet av vårdplatser på sjukhus börjat öka. I skrivande stund i början av mars är den epidemiologiska situationen i Finland mycket utmanande.

Det är dock möjligt att den betydande försämringen av epidemiläget kan stoppas genom de strikta begränsningsåtgärder som infördes vid månadsskiftet februari-mars. Då skulle de ekonomiska och sociala skador som förutspås i de mer negativa scenarierna från december kunna undvikas. Om restriktionerna drar ut på tiden kan de medföra synnerligen stora välfärdsproblem och negativa ekonomiska konsekvenser, särskilt inom de branscher som direkt berörs av restriktionerna. I den scenarioanalys som gavs ut i december hade man dock på basis av en empirisk undersökning kommit fram till att de samhälleliga och ekonomiska fördelarna med att hålla epidemin under kontroll överstiger nackdelarna med restriktionerna. Detta gäller speciellt situationer där kraftiga restriktioner införs vid en tidpunkt då det är möjligt att förhindra att epidemin accelererar okontrollerbart före den förväntade effekten av vaccinationer och årstidsvariationer.

1 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-800-0>

1.1 Scenarioupplägg

Scenarierna beskriver olika antaganden om hur epidemiläget antas vara i början av september i Finland och i andra delar av världen. Den centrala frågan är om epidemiläget före slutet av sommaren har förbättrats och vaccinationerna har framskridit i den mån att livet kunnat återgå i sina normala fåror. Det som antas vara avgörande med tanke på ekonomin är hushållens och företagens förtroende, och därmed konsumtionsefterfrågan, och mod att investera i ny produktion. I ljuset av utgångsläget granskas nationalekonomins utveckling och i synnerhet utsikterna för sysselsättningen och de offentliga finansernas hållbarhet. Därtill analyseras utsikterna ur perspektivet för några centrala branscher. Analysen fokuserar både på social- och hälsovårdstjänsternas läge och på de risker som följer av en anhopning av sociala problem. Utöver de scenarier som sträcker sig till slutet av 2023 innehåller promemorian också en snävare bedömning av utsikterna för åren 2024–2026.

Oberoende av om epidemiläget förbättras snabbt eller först senare på våren med hjälp av striktare åtgärder är det alltså motiverat att anta att läget har stabiliserats avsevärt före hösten. Före det blir det möjligt att gradvis slopa de strikta restriktionerna. I allmänhet brukar läget med luftvägsinfektioner lugna sig mot slutet av våren, och uppgifterna från förra våren ger vid handen att detta sannolikt kommer att hända även i år. Samtidigt uppskattar THL att andelen vaccinerade kommer att öka snabbt. Det finns goda grunder att anta att epidemin i slutet av sommarsäsongen huvudsakligen har fått under kontroll både i Finland och globalt. Detta är basalternativet i den aktuella scenarioanalysen (scenario 1).

De övriga alternativen som analyseras utgår från att epidemin fås under kontroll först senare under 2021 antingen globalt sett (scenario 2) eller både globalt sett och i Finland (scenario 3).

Med kontroll avses här att epidemin inte äventyrar hälso- och sjukvårdssystemets bärkraft och att den inte orsakar störningar i den ekonomiska aktiviteten eller i samhällets övriga funktioner och människornas vardag. Inom social- och hälsovårdstjänsterna har man övergått till eftervård av epidemin. Då har man också kunnat frånga alla strikta restriktioner. Rekommendationer och föreskrifter gäller högst i sådan skala att de inte har någon större betydelse på nationell nivå. Att få kontroll över epidemin innebär i praktiken att samhället kan återgå från krisläge till ett nytt normalläge. Då kan också den ekonomiska återhämtningen komma igång på allvar.

Scenariernas utgångsläge är beroende av flera osäkerhetsfaktorer som påverkar det epidemiologiska läget. De påverkar, både var och en för sig och alla tillsammans, hur läget utvecklas fram till scenariernas utgångsläge. Exempel på sådana faktorer är åtminstone:

1. Ovisshet kring epidemins styrka och epidemihanteringen
 - a. Den tilltagande epidemin under våren 2021 och dess effekter i Finland
 - b. Restriktionernas tillräcklighet och befolkningens beredskap att följa alla rekommendationer och restriktioner
2. Ovisshet kring virusmutationerna
 - a. Mer smittsamma virusmutationer som redan har spritt sig i Finland, och deras effekt på epidemins utbredning
 - b. Effekterna av andra virusmutationer (t.ex. den sydafrikanska eller brasilianska mutationen)
3. Ovisshet kring vaccinerna och vaccinationerna
 - a. Snabbare vaccinleveranser eller europeiskt försäljningstillstånd för nya vacciner
 - b. Eventuella ytterligare dröjsmål i vaccinleveranserna
 - c. Risken för att vaccinationstakten avtar avsevärt under sommaren
 - d. Eventuella betydande biverkningar av vaccinerna

En betydande fråga när det gäller att få kontroll över epidemin är hur befolkningen beter sig i förhållande till rekommendationerna och restriktionerna. I enkäten Medborgarpulsen², som regelbundet mäter befolkningens upplevelser, ansåg 55 procent av alla som besvarade enkäten i slutet av februari 2021 att människorna följer de anvisningar som myndigheterna har gett under krisen relativt väl eller väl. Resultaten är något bättre än under hösten 2020. Resultaten visar ännu inte på någon sådan s.k. pandemitrötthet som avsevärt skulle minska restriktionernas och rekommendationernas effekt. Vidare uppger 86 procent av respondenterna att de ganska säkert eller säkert kommer att låta vaccinera sig.

Eftersom scenariernas tidsmässiga utgångspunkt i skrivande stund, i början av mars, ligger några månader framåt i tiden, är strävan i detta skede inte att bedöma, modellera eller förutsäga de många vändningar som sannolikt kommer att ske under våren 2021. Ett scenarioarbete om våren inklusive modelleringar har publicerats i december³. Ovissheten kring våren har beaktats i scenariernas epidemiologiska lägesbild. En väsentlig fråga är hur alla osäkerhetsfaktorer tillsammans påverkar epidemiläget.

2 <https://valtioneuvosto.fi/tietoa-koronaviruksesta/kansalaispulssi>

3 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-800-0>

Följande gemensamma antaganden eller observationer gäller samtliga scenarier:

1. Finland och resten av världen antas få kontroll över epidemin senast år 2022.
2. I scenarierna antas det allmänna inte fatta beslut om nya stödåtgärder för hushållen eller företagen. Kalkylerna om effekterna av programmet för hållbar tillväxt färdigställs inför regeringens halvtidsöversyn.
3. I konjunkturberäkningarna beaktas tidigare erfarenheter av de ekonomiska konsekvenserna av epidemin våren 2020. Till modelleringarnas karaktär hör att de inte beaktar eventuella överraskande vändningar.
4. När epidemiläget stabiliseras börjar ekonomin återhämta sig. Samtidigt har det också en positiv inverkan på befolkningens humör, stressnivå och framtidstro.

Med hjälp av EU:s återhämtningsinstrument av engångsnatur finansieras Finlands program för hållbar tillväxt, som bygger på fyra pelare. Dessa pelare är den gröna övergången, digitaliseringen, sysselsättningsgraden och kunskapsnivån samt social- och hälsovårdstjänsterna. Målen för programmet stöder Finland i återuppbyggnadsfasen efter epidemin bland annat genom att de främjar återhämtningen och den hållbara tillväxten inom de branscher som drabbats hårdast av krisen samt utvecklingen av vård-, rehabiliterings- och serviceskulden inom social- och hälsovårdstjänsterna. Programmet och kalkylerna över dess ekonomiska konsekvenser färdigställs i april 2021. Finansieringen binds på EU-nivå till 2021–2023 och ska användas före utgången av 2026.

1.2 Sammandrag av scenarierna

Vi analyserar tre scenarier. Efter de verbala beskrivningarna av scenarierna presenteras en sammanfattande tabell, som även innehåller kalkyler som sammanställts av finansministeriets ekonomiska avdelning.

1. Epidemin fås under kontroll både i Finland och ute i världen före sommaren 2021.

I detta scenario förbättras epidemiläget fram till början av sommaren 2021, och vaccinerna möjliggör ett lindrigt epidemiläge under hösten och vintern 2021–2022. Detta leder till att ekonomin börjar återhämta sig redan år 2021, och återhämtningen fortsätter under de följande åren. Inom social- och hälsovårdstjänsterna övergår man till att utveckla serviceskulden och tillgodose det växande stöd- och servicebehovet. Förutsättningar finns för så gott som ett normalläge när det gäller företagens verksamhet och befolkningens vardagsliv. Krisen har dock satt sina spår i många företag, samhällen och familjer. De sociala skillnaderna har framhävts mellan såväl olika regioner som olika befolkningsgrupper.

THL:s epidemiologiska s.k. basscenario motsvarar detta scenario. Även basscenarioet för finansministeriets konjunkturprognos⁴ från december baserar sig på detta scenario. En ny prognos offentliggörs i april 2021. I princip påverkar en förändring i basscenarioet inte analysen; de alternativa scenarierna förändras på motsvarande sätt, och skillnaderna mellan scenarierna bibehålls oförändrade.

Konsekvenser för ekonomin

En stor del av industriföretagen blir tvungna att anpassa sin verksamhet och överleva svackan i efterfrågan med hjälp av olika lättnader och stöd. Situationen varierar dock kraftigt från företag till företag.

De strikta restriktioner som infördes i början av 2021 försvagar ytterligare den dåliga ekonomin, likviditetsnivån och sysselsättningsmöjligheterna för många företag inom servicebranschen. Turistbranschen (inklusive även bl.a. restaurangbranschen) och evenemangsindustrin har drabbats hårdast av coronapandemin, och särskilt inom dessa branscher förväntas antalet konkurser öka under år 2021.

Konsekvenser för servicen och befolkningen

Krisläget har försämrat situationen i synnerhet för de människor och familjer som hörde till de mest utsatta redan före krisen. Det finns en stor risk för att situationerna drivs till sin spets och behovet av tyngre tjänster växer.

Epidemin har medfört ett ökat behov av dels stöd och vård för barn, unga och familjer, dels elevvård och elevhälsa. En del av behovet är uppdämt, vilket innebär att tjänster kommer att behövas i förhöjd omfattning länge efter att epidemiläget har förbättrats. Även efterfrågan på missbrukarvårds- och mentalvårdstjänster har ökat under krisen, och efterfrågan kommer inte att återgå till den tidigare nivån genast när krissituationen lättar. Inom äldreomsorgen har det uppstått en servicebrist under epidemin som sannolikt resulterar i ett ökat behov av tjänster senare.

I detta scenario elimineras vårdskulden inom primärvården under år 2023, och vårdköerna inom den specialiserade sjukvården torde kunna normaliseras under år 2022.

Epidemin kan på lång sikt antas få negativa konsekvenser för välbefinnandet, hälsan och inlärningen bland barn, ungdomar och studerande. Inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, utbildningen på andra stadiet och

4 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-714-2>

i högskolorna kan man påverka det inlärnings- och välfärdsunderskott och behov av extra stöd som uppkommit till följd av epidemin. Behovet av korrigerande tjänster är högre än vad det var före krisen. Särskilt barn och unga med svag socioekonomisk bakgrund samt elever och studerande som har inlärnings svårigheter eller utmaningar med livsbalansen kan ha hamnat i en sämre ställning än andra.

2. Epidemin är under kontroll före sommaren i Finland, men inte förrän 2022 ute i världen.

I detta scenario motsvarar läget i Finland huvudsakligen det första scenariot, men läget ute i världen är annorlunda. I synnerhet i tillväxtländerna är läget fortfarande allvarligt år 2021. Detta påverkar nationalekonomins utveckling och därmed exporten. Även det internationella samarbetet försvåras. Dessutom kan det inom vissa branscher finnas utmaningar med tillgången på arbetskraft, om företagen har varit beroende av utländsk arbetskraft och epidemiläget är utmanande i de länder från vilka arbetstagarna kommer.

Konsekvenser för ekonomin

De ekonomiska konsekvenserna i scenariot uppkommer för Finlands del via den försvagade exportefterfrågan. Importen minskar inte i lika hög grad som exporten, eftersom en del av importen går direkt till konsumenterna. Även det internationella samarbetet försvagas.

Finlands industri har en stark koppling till de internationella marknaderna och produktionskedjorna. Den svaga internationella efterfrågan påverkar företagens situation, och om epidemin drar ut på tiden riskerar många företag att gå i konkurs. Typiskt för internationella produktionskedjor är att de utländska råvaruleverantörernas, underleverantörernas och kundernas svårigheter sprids över gränserna i kedjan. Faktorer som hindrar experters mobilitet har stor ekonomisk inverkan på hur forsknings- och innovationsverksamheten samt företagsverksamheten utvecklas.

I servicebranscherna ökar antalet konkurser. Ovissheten om framtiden påverkar företagen via konsumenternas val och via de extra kostnader som orsakas av alla snabba förändringar. Den minskar också företagens vilja att starta affärsverksamheten på nytt.

Svårigheterna med den internationella rörligheten kan i viss mån försvåra företagens, högskolornas och evenemangssektorns internationella verksamhet, turistbranschens återhämnning och rekryteringen av personal utomlands. Exempelvis resebegränsningarna, kraven på vaccinations- och testintyg samt andra motsvarande faktorer bromsar upp den internationella rörligheten.

Konsekvenser för servicen och befolkningen

Konsekvenserna motsvarar ganska långt konsekvenserna i föregående scenario. Även om vetenskapen om att den globala pandemin delvis fortfarande pågår orsakar en viss grad av olägenhet och stress anses detta i det stora hela inte ändra bedömningen av konsekvenserna för servicebehovet eller befolkningens välfärd.

Rekryteringen av personal från andra länder försvåras på grund av begränsningarna av den internationella rörligheten. Brist på arbetskraft uppstår åtminstone ställvis. Vårdskulden minskar i något långsammare takt än i det föregående scenariot, men det är svårt att ge en mer exakt bedömning.

3. Epidemin är inte under kontroll vare sig i Finland eller ute i världen förrän 2022

I detta scenario leder alla osäkerhetsmoment kring epidemin tillsammans till en situation där epidemiläget på hösten eller i början av vintern fortfarande inte är under kontroll vare sig i Finland eller ute i världen. Med tanke på scenariot är det inte av någon särskild betydelse vilka uttryckliga orsaker som ligger bakom denna situation. I detta scenario kräver epidemiläget alltså vissa restriktioner under hösten, och epidemin stör den ekonomiska aktiviteten, genomförandet av social- och hälsovårdstjänsterna och befolkningens vardag. Även i detta scenario lättar situationen ändå i början av 2022, varvid den ekonomiska återhämtningen och återgången till vardagslivet börjar.

Situationen i de övriga länderna påverkar Finland på samma sätt som i scenario 2.

Konsekvenser för ekonomin

En utdragen epidemi antas i kalkylerna påverka Finlands ekonomi i synnerhet via den privata konsumtionen, och allra mest via efterfrågan på tjänster. För industrin kan konsekvenserna bli långvariga. Hotet mot exportindustrin, som står i samband med de internationella marknaderna och produktionskedjorna, och dess kontinuitet växer. Utan internationell efterfrågan försvagas företagens situation ytterligare. På grund av de hinder som föreligger för internationellt samarbete är även forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten förknippad med utmaningar både inom den privata och den offentliga sektorn.

En utdragen pandemi i Finland och ute i världen minskar konsumtionen av privata tjänster och leder till en konkursvåg. Turist-, kultur- och servicebranscherna, inkl. upplevelsebranschen, kan drabbas av stora förluster i och med att konsumenterna allt oftare väljer bort aktiviteter där de utsätts för smitta.

Begränsningarna av den internationella rörligheten försvårar företagens verksamhet, vilket är fallet i scenario 2.

Konsekvenser för servicen och befolkningen

De nuvarande utmaningarna som beskrivs i samband med scenario 1 fortsätter och fördjupas. De sociala problemen hopar sig och samhället polariseras allt mer.

Den utdragna epidemin och de förlängda restriktionerna belastar befolkningen psykiskt och ger upphov till ett växande behov av prevention, behandling och rehabilitering av psykiska problem och missbruksproblem. Välfärdsproblemen hopar sig, och därtill ökar också behovet av metoder som sätts in i sista hand, såsom utkomststöd och barnskydd. Underskotten ökar inom alla icke-brådskande social- och hälsovårdstjänster. Skuldbördan kan inte minskas, utan i stället ökar den.

Om epidemin drar ut på tiden binds personalresurserna för en längre tid än år 2021 till att bekämpa epidemin, och rekrytering från utlandet räcker inte för att lätta på trycket. En stor del av serviceskulden inom social- och hälsovården skjuts framåt och ska betalas efter år 2023.

Flera konsekvenser leder till större ojämlikhet. En särskild riskgrupp är barn vars föräldrar lider av psykiska problem eller missbruksproblem, barn som upplever våld inom familjen eller barn som själva har problem med sin psykiska hälsa eller utveckling.

Undervisningsanordnarna står inför en svår situation i höst, om de till stor del blir tvungna att förlita sig på distansundervisning. Ur barnens och ungdomarnas synvinkel ökar ett utdraget epidemiläge inlärnings- och välfärdsunderskottet samt stödbehovet. På samma sätt som i scenario 1 är behovet av korrigerande tjänster större än tidigare. I synnerhet bland barn med en svag socioekonomisk bakgrund medför ett utdraget epidemiläge ytterligare inlärnings- och välfärdsunderskottet eller utmaningar med livsbalansen. Även examina fördröjs, och antalet ungdomar som avbryter sina studier ökar. Det har blivit mycket svårare för utexaminerade att etablera sig på arbetsmarknaden.

Nedan följer en sammanfattande tabell över scenariernas konsekvenser. De ekonomiska konsekvenserna skiljer sig som helhet inte märkbart från ett scenario till ett annat. Välfärdsproblemen hopar sig mest och befolkningens servicebehov är störst i scenario 3. Den viktigaste frågan ur finländarnas synvinkel är om vi lyckas uppnå det nya normala under sommaren 2021.

Tabell 1. Jämförelsetabell över scenarierna

| Scenario | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 |
|--|---|---|---|
| Epidemiläget Q3-Q4/2021 | Epidemin fås under kontroll och läget lugnar sig under sommaren 2021. | Epidemin fås under kontroll sommaren 2021 i Finland men senare ute i världen. | Epidemin fås under kontroll och läget normaliseras först 2022 både i Finland och ute i världen. |
| BNP-ändring, % | 2021: 2,5 2022: 2,0 2023: 1,4 | 2021: 2,1 2022: 2,2 2023: 1,7 | 2021: 0,8 2022: 1,4 2023: 2,7 |
| Saldot i de offentliga finanserna år 2023, % av BNP | -2,6 | -2,6 | -3,0 |
| Skuldkvot år 2023, % av BNP | 73,6 | 73,8 | 75,9 |
| Vårdskulden inom hälso- och sjukvården har åtgärdats | Primärvården 2023 Den specialiserade sjukvården 2022 | Som i scenario 1, eventuellt med en liten fördröjning | Skjuts fram och betalas först efter 2023 |
| Behovet av social- och hälsovårdstjänster | Förhöjt behov av korrigeringstjänster i synnerhet under 2021 och 2022. Behovet av tjänster för äldre kan öka permanent. | Som i scenario 1. | Som i scenario 1. Dessutom ökar det utdragna epidemiläget den psykiska belastningen och behovet av tjänster. Utmaningarna kan fördjupas och förvärras. |
| Anhopning av välfärdsproblem | En stor del av befolkningen har klarat sig relativt väl, situationen för de mest utsatta har försvagats, i synnerhet bland barn och unga. | Som i scenario 1. | Som i scenario 1, men anhopningen av välfärdsproblem och inlärningsunderskott förvärras och blir ett mer allmänt problem från och med Q3–Q4/2021. Konsekvenserna blir långvarigare. |

1.3 Översikt över åren 2024–2026

Pandemins utveckling på längre sikt är förknippad med många osäkerhetsfaktorer. Trots detta, och utgående från tidigare erfarenheter av andra säsongsbetonade luftvägsvirus, kan man preliminärt uppskatta att covid-19 på längre sikt sannolikt blir det femte coronaviruset som följer säsongsvariationen. Det innebär samtidigt att den sjukdomsbild som viruset orsakar blir lindrigare. Med tanke på andra framtida pandemier är det viktigt att hitta nya metoder och verktyg för tidigt konstaterande av epidemier och för förebyggande och bekämpning av smittspridning.

När det gäller ekonomin ställs vi kring mitten av decenniet igen inför några grundläggande frågor. Finlands ekonomiska tillväxt kommer i framtiden inte från arbetsinsatsen, som bedöms minska, utan från ökningen i den totala produktiviteten, som främjas av hög kompetens och FUI-verksamhet. Branscherna och företagen har berörts på olika sätt av pandemin. De som klarar sig bäst genom krisen är företag med god lönsamhet och stark balansräkning samt sådana företag vars upphandling, produktion och distribution inte påverkas nämnvärt av vare sig viruset eller de åtgärder som vidtas för att bekämpa det. Dessa företag hör inte alltid till de mest produktiva och innovativa företagen, som i sin tur är viktiga för den totala produktivitets utveckling. Tillväxt- och handelspolitiken är en viktig motor för den ekonomiska tillväxten. EU:s nya handelsstrategi kommer att förändra EU:s, och därigenom även Finlands, handelspolitik.

Krisen har visat på värdet av att ha finanspolitiskt spelrum. I mitten av decenniet är de offentliga finansernas hållbarhet igen en kärnfråga, och på grund av den skuldsättning som följer av krisen ges den t.o.m. mer vikt än tidigare. Effekterna av förändringen i befolkningsstrukturen har inte försvunnit. En central fråga med tanke på epidemins konsekvenser är hur arbetskraftsinvandringen utvecklas i fortsättningen. I den befolkningspolitiska utredning som färdigställs i vår konstateras arbetskraftsinvandringen ha stor inverkan på folkmängden och även bl.a. försörjningskvoten på lång sikt.

Mitt i krisen bör vi vara medvetna om att det i Finland årligen uppstår och försvinner ett mycket stort antal arbetstillfällen, mer än 200 000, oberoende av konjunkturläget. Det samma gäller företag. Som exempel kan nämnas att inom hotell- och restaurangbranschen, som drabbats hårdast av epidemin, startades under det andra och tredje kvartalet av 2020 nästan lika många företag som under motsvarande period år 2019.

Pandemin påskyndar två förändringsfaktorer som varit aktuella redan från tidigare: digitaliseringen och omstruktureringen av ekonomin i riktning mot koldioxidneutralitet. Finland driver på dessa förändringar genom ett EU-finansierat program för hållbar tillväxt fram till utgången av 2026.

Ur social- och hälsovårdstjänsternas samt befolkningens perspektiv verkar krisen, i likhet med den ekonomiska utvecklingen, göra situationen mer utmanande, men den vänder inte upp och ner på den grundläggande strukturen. Krisen kan öka behovet av tjänster och förvärra personalbristen. En central fråga är hur vi kan förebygga att samhället polariseras och välfärdsproblemen hopar sig, då krisen och läget efter krisen sannolikt ökar risken för detta.

Vidare ger frågan om de offentliga finansernas hållbarhet ännu mer tyngd åt de produktivitetsfördelar som skapas genom social- och hälsovårdsreformen.

1.4 Slutsatser

1. Ett av de huvudsakliga budskapen i denna scenarioövning inger, i det epidemiläge som råder i början av våren 2021, framtidstro. Även om läget just nu är ytterst svårt kommer Finland att klara sig igenom covid-19-pandemin.
2. Även i det sämsta scenariot återhämtar sig ekonomin relativt snabbt efter krisen, och den ekonomiska chock som orsakas av krisen verkar inte bli särskilt djup eller långvarig med avseende på nationalekonomin som helhet. Denna slutsats stärks av att man i de kalkyler som gjorts här inte har beaktat de beslutsbaserade stödåtgärder som genomförs dels i exportländer som är centrala för Finland, dels av EU.
3. En annan viktig slutsats är dock oroväckande: alla klarar sig inte lika bra. Epidemiläget ökar anhopningen av välfärdsproblem och ojämlikheten på många olika sätt. Detta kommer sannolikt att ske även om epidemiläget utvecklas så gynnsamt som möjligt, men i synnerhet om läget drar ut på tiden. Särskilt oroväckande är situationen för barn och unga. Detta har man fäst stor vikt vid under krisen. Temat upphör inte att vara aktuellt efter att den omedelbara krisen lättar, utan det kan vara relevant fortfarande i mitten av decenniet. Genom att stärka de förebyggande åtgärderna och tjänsterna på basnivå kan man undvika dyrare tjänster på specialnivå.
4. Inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen, utbildningen på andra stadiet och i högskolorna har epidemiläget orsakat ett inlärnings- och välfärdsunderskott samt ett ökat stödbehov. Behovet av korrigerande tjänster är större än vad det var före coronakrisen. Antalet barn och unga som behöver stöd kan fortfarande öka, behovet av stöd kan bli större och problemen kan försvåras. Även sådana elever och studerande som normalt inte har problem med studierna behöver stöd. I synnerhet bland barn och unga med en svag socioekonomisk bakgrund har coronaläget lett till inlärningsvärigheter eller utmaningar med livsbalansen.

5. Epidemiläget under våren 2021 är kritiskt med tanke på fortsättningen, och det är viktigt att epidemin fås under kontroll. På så sätt kan vi undvika att hamna in på en stig som påminner om det tredje scenariot. En del företag är i en mycket svår situation under våren. I den scenarioanalys som gavs ut i december konstaterades på basis av kalkyler att de samhälleliga och ekonomiska fördelarna med att hålla epidemin under kontroll överstiger nackdelarna med restriktionerna.
6. Krisen har inte förändrat grundstrukturerna ur ekonomins, social- och hälsovårdstjänsternas eller befolkningens perspektiv fram till mitten av 2020-talet. Den har förstärkt dem.
7. Eftersom arbetsinsatsen inte beräknas öka i fortsättningen fungerar den totala produktiviteten som lokomotiv i den ekonomiska tillväxten. Betydelsen av hög kompetens, FUI-verksamhet och tillväxt- och handelspolitik är på 2020-talet ännu större än tidigare med tanke på den ekonomiska tillväxten. Det EU-finansierade programmet för hållbar tillväxt spelar en central roll och bidrar också till att förnya ekonomin i koldioxidneutral riktning.
8. Den offentliga ekonomin måste fås i balans. I detta arbete är det viktigt att man undviker nedskärningar som leder till att den ekonomiska tillväxten i framtiden försvagas eller att ojämlikheten ökar. Epidemin bidrar till att ojämlikheten ökar.
9. När det gäller social- och hälsovårdstjänsterna är det nödvändigt att noggrannare bedöma hur eftervården av epidemin påverkar behovet av tjänster med avseende på kostnaderna och tillgången till personal. Läget påverkas också av flera pågående beredningsprocesser, bl.a. social- och hälsovårdsreformen. I synnerhet inom tjänsterna för äldre är personalsituationen utmanande.
10. Krisen har också vissa positiva effekter, framför allt det utvecklingskliv som tagits i fråga om digitala tjänster och handlingsmodeller.

2 Lägesbild

I början av mars 2021 är det epidemiologiska läget i Finland än en gång i ett kritiskt skede. En central fråga är hur väl vi lyckas få kontroll över epidemin tills den normala säsongsvariationen och vaccinationerna tillsammans leder till att situationen lättar i slutet av våren och i början av sommaren.

Denna promemoria redogör för tre scenarier, som sträcker sig från början av juli 2021 till slutet av 2023. Promemorian innehåller också snävare bedömningar av utsikterna för 2024–2026. Syftet med promemorian är att hjälpa regeringen att bygga upp en strategisk lägesbild för de närmaste åren.

En viktig pådrivare bakom scenarierna är det epidemiologiska läget i början av hösten både i Finland och ute i världen. **En central skillnad mellan scenarierna är utgångsläget: är epidemin under kontroll i början av hösten i Finland och ute i världen?** Utvecklingen under våren och försommaren är förknippad med stora osäkerhetsfaktorer, som påverkar situationen på hösten 2021 och utvecklingen under de närmaste åren. Ovissheten om våren har skrivits in scenariernas olika utgångslägen, som utgör grund för kalkylerna och konsekvensbedömningarna i scenarierna.

Det är fråga om ett förvaltningsövergripande arbete som gjorts under statsrådets kanslis ledning i januari–mars 2021. Bilaga 1 innehåller en förteckning över alla som deltagit i beredningen.

2.1 Epidemi- och vaccinationsläget i Finland under våren 2021

Epidemiläget under våren 2021 är förknippad med betydande osäkerhetsfaktorer. Efter som syftet med denna scenarioanalys är att blicka över det omedelbara epidemiläget och bedöma vilka konsekvenser det får på längre sikt har vårens situation beskrivits så koncist

som möjligt nedan. Det är meningen att beskrivningen ska göra det lättare att forma en bild av hur början av hösten kan se ut.

I regeringens hybridstrategi och handlingsplanen för denna⁵ redogörs för en handlingsmodell, genom vilken man strävar efter att få kontroll över epidemin under våren 2021. Syftet med handlingsmodellen är att tygla epidemins utveckling under våren tills de mest betydande konsekvenserna av coronavirusepidemin (den höga dödligheten bland äldre, de allvarliga sjukdomsfallen bland befolkningen i medelåldern och i högre ålder och därigenom den höga risken för att hälso- och sjukvården överbelastas) har minskat avsevärt med hjälp av vaccinationerna.

Fram till början av februari 2021 hade vi lyckats dämpa epidemin genom rekommendationer för hela befolkningen och regionala åtgärder så effektivt att det inte hade funnits grunder för en mer eller mindre total nedstängning av samhällets funktioner. I skrivande stund, i början av mars, är Finland inne i ett kritiskt skede i arbetet med att bromsa upp epidemin. Virus har spritt sig bland befolkningen i hela landet, och mer smittsamma muterade virus sprider sig för närvarande i synnerhet inom HUS-distriktet. Smittsiffrorna har stigit snabbt under några veckor.

Enligt THL:s bedömning kommer vaccinationerna att följa den tidtabell och ordning som anges på bild 1. Med beaktande av den nuvarande vaccinationsordningen, dosintervallen och den nu kända aktuella leveranstidtabellen för vaccin uppskattar THL att man enligt den tidtabell som anges i tabell 2 har klarat av att vaccinera den del av befolkningen som har den största risken att insjukna allvarligt med två doser före veckorna 34–35 (månadsskiftet augusti–september).

5 https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/toimintasuunnitelmaa-taydennetaan-koronavirusepidemian-hillintaan-uusia-toimenpiteita?languageId=sv_SE

Bild 1. Uppskattning av vaccinationstakten



Tabell 2. Den vecka då så gott som hela den vuxna befolkningen har fått åtminstone en dos vaccin

| Åldersgrupp i befolkningen | 15–19 | 20–29 | 30–39 | 40–49 | 50–59 | 60–69 | 70–79 | 80+ |
|------------------------------|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Åldersgruppens storlek | 296 671 | 669 629 | 711 550 | 660 848 | 724 665 | 716 579 | 561 908 | 312 406 |
| Vecka då gruppen vaccinerats | Vaccinationerna av åldersgrupperna 16–49 år inleds senare, om inte vaccinpartier börjar levereras enligt en snabbare tidtabell. | | | | 34 | 18 | 16 | 9 |

Vaccinationerna borde börja lindra epidemins allvarliga konsekvenser redan långt innan hela befolkningen har vaccinerats. Om största delen av befolkningen som är 70 år eller äldre har vaccinerats före mitten av april borde dödligheten i covid-19 senast i början av maj ha minskat till en bråkdel av siffrorna från början av året. Sjukligheten (kräver sjukhusvård) kan dock fortfarande vara förhöjd, eftersom de som är över medelåldern och som ännu inte vaccinerats löper relativt hög risk att insjukna allvarligt. Sjukligheten kan emellertid antas minska när de personer som på grund av en underliggande sjukdom löper högre risk för att insjukna allvarligt har vaccinerats, enligt nuvarande bedömning senast i slutet av juli.

I och med vaccinationerna förväntas således andelen allvarliga sjukdomsfall och belastningen på hälso- och sjukvården minska avsevärt före sommaren. Även säsongsvariationen förväntas underlätta situationen.

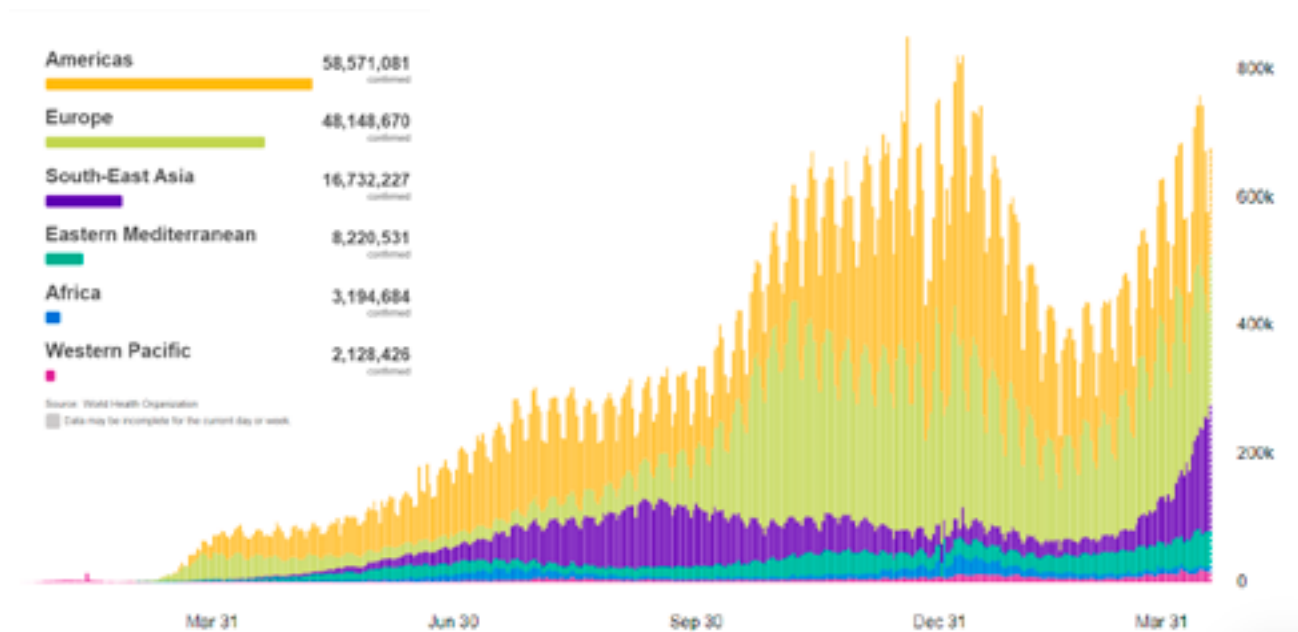
Under sommaren är det viktigt att vaccinationstakten upprätthålls också under semester-säsongen, då befolkningen inte längre upplever att epidemin utgör ett lika stort hot som på våren.

2.2 Situationen i EU och i tredjeländer samt pandemins utveckling

Pandemin

WHO:s uppföljningsstatistik för januari–februari pekar på ett minskande antal covid-19-fall. Det är tills vidare för tidigt att dra någon slutsats om denna utvecklingsgång. Fenomenet är åtminstone delvis en följd av omfattande restriktioner, eftersom vaccinationerna i de flesta länderna ännu inte är så omfattande att de skulle kunna påverka epidemins utveckling. Samtidigt har pandemin i många tillväxtländer kunnat framskrida fritt då den inte bromsats upp av omfattande restriktioner. Före sommaren kan många länder befinna sig i en situation där befolkningens immunitetsnivå främjas av att den globala pandemin avmattas. Liksom det konstaterats ovan finns det dock ingen garanti för detta.

Bild 2. Uppgifterna från början av mars (läget 2.3) ger vid handen att den globala pandemin ännu inte håller på att avta⁶



Vacciner

Utvecklingen i EU-länderna förväntas ganska långt motsvara utvecklingen i Finland. Så gott som alla länder får leveranser av samma vacciner enligt samma tidtabell och samma befolkningsförhållande som Finland. På så sätt kan det senast under årets sista kvartal bli möjligt att normalisera resandet över EU:s inre gränser mellan medlemsländerna och EEA-länderna, förutsatt att vaccinernas effekt och säkerhet motsvarar förväntningarna.

En del av OECD-länderna har lyckats skaffa vacciner i ett tidigt skede. USA och Storbritannien, som är viktiga exportländer för Finland, hör till dessa länder. Vaccinationskampanjerna i Japan och Sydkorea kan däremot fördröjas med t.o.m. ett halvt år jämfört med EU.

Läget i Kina är ytterst osäkert. Det finns en risk att vaccinproduktionen inte räcker till för att vaccinera befolkningen i snabb takt, vilket kan leda till ett minskat antal gränspassager. Läget i Indien verkar dock positivt med tanke på tillgången till vacciner och möjligheten till naturlig immunitet.

⁶ <https://covid19.who.int/>

På global nivå är läget osäkert. Många länders vaccinationskampanjer är beroende av WHO:s COVAX-program, som inte nödvändigtvis lindrar situationen ännu år 2021. I Sydost- och Centralasien, Mellanöstern, Afrika och Sydamerika är vaccinationsläget osäkert.

Som helhet kan man uppskatta att coronavirusepidemier år 2022 förekommer i en del länder i världen under epidemisäsongen i länderna i fråga. Det är till stor del sannolikt att effekten av denna andra globala pandemivåg blir mindre än den första vågen, som svepte över världen under åren 2020 och 2021. Vaccinationerna skyddar till stor del särskilt de länder som är viktiga med tanke på Finlands export.

2.3 Finlands ekonomiska situation under våren 2021

En tydlig ekonomisk återhämtning från covid-19-epidemin har skjutits fram till 2021, eftersom epidemins andra våg tillfälligt bromsade upp den ekonomiska tillväxten kring årsskiftet. I synnerhet efterfrågan på tjänster har endast delvis återhämtat sig. Epidemiläget är en central pådrivare av den ekonomiska utvecklingen under våren. Många företag har hamnat i en svår position, och antalet konkurser kan förväntas öka från början av mars.

3 Scenarioupplägg

Syftet med denna scenarioanalys är att hjälpa regeringen att bygga upp en gemensam helhetsbild över de konsekvenser som covid-19-pandemin medför för Finland under de närmaste åren. Scenarierna är inga prognoser, utan de beskriver eventuella alternativa utvecklingsförlopp. Många av de bedömningar som framförs är förknippade med osäkerhetsfaktorer. En central pådrivare av scenarioupplägget är det epidemiologiska läget under hösten 2021. Utifrån det har man gjort kalkyler över nationalekonomins, sysselsättningens och den offentliga skuldens utveckling fram till slutet av 2023. Med stöd av dem har situationen bedömts med avseende på några branscher, social- och hälsovårdstjänsterna och undervisningen. I scenarierna bedöms också anhopningen av sociala problem, och särskild vikt har fästs vid de yngre åldersklasserna och de äldre. Några konkreta politikrekommendationer ges dock inte.

Scenarierna består av ett epidemiologiskt s.k. basscenario och två alternativ. Skillnaden mellan dessa bygger särskilt på frågan i vilken grad epidemin är under kontroll i Finland och ute i världen år 2021.

Scenarierna är följande:

1. Epidemin fås under kontroll både i Finland och ute i världen före sommaren 2021. Basscenarioet för finansministeriets konjunkturprognos från december baserar sig på detta scenario.
2. Epidemin är under kontroll före sommaren i Finland, men inte förrän 2022 ute i världen.
3. Epidemin är inte under kontroll vare sig i Finland eller ute i världen förrän 2022.

Med kontroll avses här att epidemin inte äventyrar hälso- och sjukvårdssystemets bärkraft och att den inte orsakar störningar i den ekonomiska aktiviteten eller i samhällets övriga funktioner och människornas vardag. Inom social- och hälsovårdstjänsterna har man övergått till eftervård av epidemin. Det innebär också att de strikta restriktionerna kunnat avvecklas, eller att rekommendationer och föreskrifter gäller högst i sådan skala att de inte

har någon större betydelse på nationell nivå. Att få kontroll över epidemin innebär i praktiken att samhället kan återgå från krisläge till ett nytt normalläge. Då kan också den ekonomiska återhämtningen komma igång på allvar.

Med ordet världen avses i detta sammanhang särskilt Europa och USA, som är betydande länder med tanke på Finlands export, samt ett antal andra relevanta länder.

3.1 Centrala epidemiologiska osäkerhetsfaktorer

Scenariernas utgångsläge är beroende av olika faktorer som skapar osäkerhet. De påverkar hur läget utvecklas fram till scenariernas utgångsläge. Exempel på sådana faktorer är åtminstone:

1. Ovisshet kring epidemins styrka och epidemihanteringen
 - a. Den tilltagande epidemin under våren 2021 och dess effekter i Finland
 - b. Restriktionernas tillräcklighet och befolkningens beredskap att följa alla rekommendationer och restriktioner
2. Ovisshet kring virusmutationerna
 - a. Mer smittsamma virusmutationer som redan har spritt sig i Finland, och deras effekt på epidemins utbredning
 - b. Effekterna av andra virusmutationer (t.ex. den sydafrikanska eller brasilianska mutationen)
3. Ovisshet kring vaccinerna och vaccinationerna
 - a. Snabbare vaccinleveranser eller europeiskt försäljningstillstånd för nya vacciner
 - b. Eventuella ytterligare dröjsmål i vaccinleveranserna
 - c. Risken för att vaccinationstakten avtar avsevärt under sommaren
 - d. Eventuella betydande biverkningar av vaccinerna

Epidemihanteringen

En kraftigt tilltagande epidemi skulle leda till att de negativa konsekvenserna av epidemin ökar markant både via de direkta effekterna av sjukdomen och via de negativa effekter som följer av de ytterligare restriktioner som då med stor sannolikhet införs. En tilltagande epidemi kan också försvåra spårningen och genomförandet av vaccinationer, vilket bromsar upp bekämpningen av epidemin.

En betydande fråga utöver restriktionerna är hur befolkningen betar sig i förhållande till dem och till de rekommendationer som ges. I enkäten Medborgarpulsen, som regelbundet mäter befolkningens upplevelser, ansåg 55 procent av alla som besvarade enkäten i slutet av februari 2021 att människorna följer de anvisningar som myndigheterna har gett under krisen relativt väl eller väl. Resultaten är något bättre än under hösten 2020. Resultaten visar ännu inte på någon sådan s.k. pandemitrötthet som avsevärt skulle minska restriktionernas och rekommendationernas effekt. Vidare uppger 86 procent av respondenterna att de ganska säkert eller säkert kommer att låta vaccinera sig mot covid-19.

Virusmutationerna

Om virusmutationerna visar sig vara mer smittsamma och vaccinationerna inte är lika effektiva mot dem ökar den vaccinationstäckning som krävs för att uppnå flockimmunitet. Detta leder i sin tur till att den tidpunkt då restriktionerna kan slopas utan att epidemiläget försvagas skjuts fram.

Hur stor betydelse virusmutationerna får beror på två frågor. Den första frågan är hur effektivt virusmutationerna (t.ex. den sydafrikanska eller brasilianska mutationen) kan undkomma den immunitet, som uppstått via tidigare smitta eller vaccinering. Den andra frågan är hur snabbt dessa mutationer sprider sig till Finland. Om mutationerna inte helt lyckas lura immunförsvaret kan deras effekt förbli obetydlig under hösten 2021. Detta fenomen kan också försvaga befolkningens positiva inställning till vaccination.

Vaccinerna

Om vaccinleveranserna tidigareläggs kan vaccinationstakten snabbas upp, eftersom vaccinationsprocessen i kommunerna redan är rätt väl planerad. Fördröjningar i vaccinationstakten leder i sin tur till att den tidpunkt då restriktionerna kan slopas utan att epidemiläget försvagas skjuts fram. Information om vacciners biverkningar kan i hög grad påverka vaccinationsviljan t.o.m. i en situation där allvarliga biverkningar endast misstänks, och även om misstanken gäller endast ett vaccin. Tills vidare har emellertid inga sådana biverkningar observerats.

I scenarierna specificeras inte och ges inte heller några gissningar om vilka osäkerhetsfaktorer som påverkar utgångsläget för respektive scenario. **Den ovisshet som det epidemiologiska läget orsakar behandlas på en abstrakt nivå i scenarierna. I praktiken är den centrala frågan om det epidemiologiska läget, av en eller annan orsak, fortfarande på hösten 2021 orsakar störningar som hindrar en återgång till en så gott som normal vardag.** Exempel på sådana störningar är: epidemins direkta konsekvenser, rekommendationer och restriktioner, begränsningar av verksamhet som människor och företag inför på eget initiativ, störningar i social- och hälsovårdstjänsternas normala

funktion, växande ovisshet och dess effekt på bl.a. investeringar, konsumenternas beteende och befolkningens psykiska tillstånd. Detta beskrivs genom uttrycket "epidemihanteringen drar ut på tiden".

3.2 Kalkylerna i scenarierna

Scenarierna innehåller kalkyler över konjunkturutvecklingen, sysselsättningsgraden, arbetslöshetsnivån och den offentliga skulden. Kalkylerna har sammanställts på finansministeriets ekonomiavdelning.

Under det tredje kvartalet av 2020 hade de restriktioner som införts för att stoppa spridningen av covid-19-pandemin och de ekonomiska konsekvenserna av pandemin redan lindrats, men ekonomin hade ännu inte återgått till nivån före krisen. I synnerhet efterfrågan på tjänster hade endast delvis återhämtat sig. Kraftiga restriktioner av rörelsefriheten och folksamlingar gällde fortfarande. Antalet observerade covid-19-sjukdomsfall höll på att vända uppåt efter en lugnare sommar i Finland och ute i världen. Om antalet sjukdomsfall börjar öka lika brant igen och lika kraftiga restriktioner måste införas under det tredje kvartalet av 2021 fördröjs den ekonomiska återhämtningen avsevärt.

I kalkylerna antas att en fördröjd normalisering av ekonomin under hösten 2021 skulle försvåra återhämtningen även under år 2022. I de scenarier där epidemihanteringen drar ut på tiden stannar BNP-nivåerna i Finland och ute i världen således år 2023 under de nivåer som anges i finansministeriets prognos från december.

Kalkylerna har sammanställts utifrån förändringarna i efterfrågan. De ekonomiska konsekvenserna av en utdragen pandemi har bedömts med hjälp av utvecklingsförlopp som redan skett. Det som är relevant med tanke på Finlands ekonomiska utveckling är hur epidemiläget utvecklas i synnerhet i de länder som hör till våra exportländer. Tabellen nedan visar att Europa är av avgörande betydelse för vår export.

Finlands export är starkt koncentrerad till Europa, men också t.ex. USA och Kina är betydande handelspartner, vilket framgår av tabellen nedan.⁷

7 <https://tulli.fi/tilastot/taulukot/maatilastoja#>

Tabell 3. Geografisk fördelning av Finlands export**Finlands export år 2019, %**

| | |
|---------------------------------|------|
| EU | 55,2 |
| Övriga Europa | 16,7 |
| Asien (Kinas andel 5,4 %) | 14 |
| Nordamerika (USA:s andel 7,4 %) | 8,2 |
| Sydamerika och Mellanamerika | 2,5 |
| Afrika | 2,2 |
| Oceanien | 1,2 |

Scenarierna ger också, till stöd för tolkningen, en allmän bild av de olika branschernas storleksklass före pandemin.

Bild 3. Branschernas förädlingsvärde under året före pandemin. På bilden har de branscher som drabbats särskilt hårt av krisen markerats. En del av turistnäringens förädlingsvärde ingår i branschen Transport och lagring.⁸



⁸ Finlands officiella statistik (FOS): Nationalräkenskaper [nätpublikation], Inkomster och produktion per sektor och bransch, årligen med variablerna Sektor, Ekonomi, Bransch, År och Uppgifter ISSN=1795-8881. Helsingfors: Statistikcentralen [hänvisat: 5.3.2021]. Åtkomst: <http://www.stat.fi/til/vtp/>

Följande gemensamma antaganden gäller samtliga scenarier:

1. Finland och resten av världen antas få kontroll över epidemin senast år 2022.
2. I scenarierna antas det allmänna inte fatta beslut om nya stödåtgärder för hushållen eller företagen. Kalkylerna om effekterna av programmet för hållbar tillväxt färdigställs inför regeringens halvtidsöverläggning.
3. I konjunkturberäkningarna beaktas tidigare erfarenheter av de ekonomiska konsekvenserna av epidemin våren 2020. Till modelleringarnas karaktär hör att de inte beaktar eventuella överraskande vändningar.
4. När epidemiläget stabiliseras börjar ekonomin återhämta sig. Samtidigt har det också en positiv inverkan på befolkningens humör, stressnivå och framtidstro.

Med hjälp av EU:s återhämtningsinstrument av engångsnatur finansieras Finlands program för hållbar tillväxt, som bygger på fyra pelare. Dessa pelare är den gröna övergången, digitaliseringen, sysselsättningsgraden och kunskapsnivån samt social- och hälsovårdstjänsterna. Målen för programmet stöder Finland i återuppbyggnadsfasen efter epidemin bland annat genom att de främjar återhämtningen och den hållbara tillväxten inom de branscher som drabbats hårdast av krisen samt avvecklingen av vård-, rehabiliterings- och serviceskulden inom social- och hälsovårdstjänsterna. Programmet och kalkylerna över dess ekonomiska konsekvenser färdigställs i april 2021. Finansieringen binds på EU-nivå till 2021–2023 och ska användas före utgången av 2026.

4 Scenarierna

Scenarierna är strukturerade på följande sätt:

- Beskrivning av utgångsläget ur epidemiologisk synvinkel
- Beskrivning av konjunkturutvecklingen, de offentliga finansernas läge och sysselsättningen fram till 2023
- Bedömningar av konsekvenserna för olika branscher
- Bedömningar av konsekvenserna för social- och hälsovårdstjänsterna och för befolkningen

4.1 Scenario 1: Epidemin fås under kontroll både i Finland och ute i världen före sommaren 2021

Det epidemiologiska läget

I detta scenario framskrider vaccinationerna som planerat och epidemiläget hålls under kontroll med hjälp av restriktioner fram till april–maj. Då finns det rätt så goda förutsättningar för att finländarna ska kunna återgå till ett så gott som normalt liv i juni och juli.

Under hösten och senhösten 2021 kan antalet coronavirusfall i och med säsongsvariationen öka igen i synnerhet bland de ovaccinerade åldersgrupperna. Risken för att dessa personer ska insjukna allvarligt är dock enligt vad man nu vet låg, och epidemin får således sannolikt inte likadana konsekvenser som under hösten 2020. Även en del av den vaccinerade vuxna befolkningen kan smittas av viruset, eftersom vaccinerna inte ger fullt skydd mot smitta. Enligt den information som nu finns till hands ger vaccinationen ändå ett bra skydd mot allvarliga sjukdomsformer. Epidemins effekt på belastningen på sjukvården blir således sannolikt avsevärt mindre jämfört med de tidigare faserna av epidemin.

Om epidemin under hösten och vintern 2021–2022 blir lindrig kan samhället i praktiken fungera normalt utan betydande restriktioner och störningar i den ekonomiska aktiviteten, tjänsterna eller det sociala umgänget. Ett motsvarande utvecklingsförlopp sker i detta scenario särskilt i de exportländer som är av central betydelse för Finland.

Konjunkturutvecklingen, de offentliga finanserna och sysselsättningen

Detta scenario motsvarar basscenariot i finansministeriets konjunkturprognos från december. En ny prognos offentliggörs i april 2021. I princip påverkar en förändring i basscenariot inte analysen; de alternativa scenarierna förändras på motsvarande sätt, och skillnaderna mellan scenarierna bibehålls oförändrade.

I basscenariot sker en tydlig återhämtning från epidemin i början av 2021, eftersom epidemin tillfälligt bromsar upp den ekonomiska tillväxten kring årsskiftet. I Finland är efterfrågan på tjänster fortfarande svag. Exporten och industriproduktionen lider av den fortgående globala pandemin, och de börjar öka först 2021. Bruttonationalprodukten uppskattas minska med 3,3 procent under 2020 och därefter öka med 2,5 procent 2021.

Den snabbare tillväxten mot slutet av 2021 **stärker** också **den ekonomiska tillväxten** under 2022. BNP beräknas öka med 2,0 procent 2022 och med 1,4 procent 2023. På medellång sikt avmattas tillväxten i och med att ökningen av arbetsinsatsen avtar. Om tillväxten hålls på närmare 1,5 procent är den emellertid snabbare än tillväxttakten för den potentiella produktionen.

Underskottet i de offentliga finanserna är fortfarande stort 2021 i och med att hanteringen av epidemin fortsätter i början av året och de stödåtgärder som lindrar konsekvenserna av den håller de offentliga utgifterna på en hög nivå. I takt med att läget normaliseras minskar underskottet gradvis under de kommande åren. Obalansen mellan inkomster och utgifter hålls dock på en så hög nivå att den offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten ser ut att fortsätta öka under hela första hälften av 2020-talet.

Antalet **arbetslösa arbetssökande** (inkl. permitterade) i ANM:s arbetsförmedlingsstatistik ökade under 2020 med mer än 100 000 personer till i genomsnitt 342 000 personer. Av dem var i genomsnitt 78 000 personer heltidspermitterade. Enligt basscenariot minskar antalet arbetslösa arbetssökande i och med BNP-ökningen och det lindrigare epidemiläget långsamt under 2021. Det faktum att många av de arbetslösa arbetssökandena är permitterade försvårar bedömningen, men det uppskattas att permitteringarna kommer att minska i takt med att epidemiläget lättar.

I mars 2021 närmar sig antalet långtidsarbetslösa redan 100 000 personer. Det kommer att uppstå en topp i statistiken över långtidsarbetslösa på våren/försommaren 2021, eftersom en del av dem som blivit arbetslösa på grund av coronaviruspandemin då har varit arbetslösa i mer än 12 månader. Antalet långtidsarbetslösa förväntas inte öka längre efter 2021 utan tvärtom minska under 2022.

Bedömningar av konsekvenserna för industrin, tjänsterna och vissa branscher

De första tecknen på att efterfrågan inom **industrin** håller på att vakna observerades kring årsskiftet 2020–2021. I ljuset av dessa tecken, och förutsatt att läget fortsätter enligt basscenariot, kan det konstateras att de värsta riskerna för exportindustrin och i synnerhet den industri som tillverkar investeringsvaror inte kommer att realiseras.

Trots att det osäkra läget har pågått i över ett år har en stor del av industriföretagen klarat av att anpassa sin verksamhet och överleva svackan i efterfrågan med hjälp av olika lättnader och stöd. Situationen varierar dock kraftigt från företag till företag. I detta scenario antas pandemin inte orsaka så stora förändringar i konsumenternas beteende exempelvis när det gäller kryssningsaffärsverksamhet eller bilism att det skulle bli omöjligt att återgå till den tillväxtbana som rådde före coronaviruspandemin. Vissa utvecklingsprojekt har dock avbrutits på grund av det ekonomiska läget, och det finns inte nödvändigtvis resurser att starta dessa projekt på nytt ännu under 2021.

Barometern för små och medelstora företag visar att de högsta förväntningarna på omsättningstillväxt för följande år finns inom industrin. Hela 51 procent av alla respondenter inom industrin förväntar sig att omsättningen ska öka. Motsvarande siffra bland de mindre företagen var 20 procent. Industriföretagen har också högre förväntningar på omsättningen nu än för ett år sedan. Det är dock oroväckande att samma barometer visar att endast en femtedel av alla små och medelstora företag inom industrin planerar att öka sina investeringar, och en fjärdedel planerar de facto att minska dem. De små och medelstora företagen har gett akt på förändringarna i omvärlden, och över hälften av företagen har förberett sig inför framtiden. Inom servicebranscherna och handelsbranschen har förväntningarna på omsättningsutveckling ökat och är nu klart positiva.⁹

De strikta restriktioner som infördes i början av 2021 försvagar ytterligare den dåliga ekonomin, likviditetsnivån och sysselsättningsmöjligheterna för många företag inom **servicebranschen**. Turistbranschen och evenemangsindustrin har drabbats hårdast av pandemin, och inom dessa branscher förväntas antalet konkurser öka under 2021. Bland de enskilda

⁹ <https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/tutkimukset/pk-yritysbarometrit/pk-yritysbarometri-12021-642333>

branscherna minskade omsättningen mest för resebyråerna och researrangörerna. Deras omsättning minskade med mer än 60 procent 2020. Denna bransch utgör en del av turistbranschen, inom vilken hotellen och restaurangerna upplevde en omsättningsminskning på närmare 47 procent respektive 26 procent.

I den barometer för små och medelstora företag som publicerades i februari var konjunktutsikterna för serviceföretagen för de följande 12 månaderna redan svagt positiva (saldotalet + 5), medan utsikterna inom servicebranscherna var varierande. Konjunktutsikterna för turist- och restaurangbranschen är något bättre än förra hösten, men de är fortfarande mycket dystra. I enkäten i Finlands Näringsliv EK:s konjunkturbarometer är saldotalet för utsikterna -55.

Allteftersom orosmolnen skingras kommer utnyttjandet av tjänster inom turistbranschen och de kreativa branscherna att normaliseras. Också för exempelvis specialhandelns del är läget delvis utmanande, då konsumentefterfrågan kanaliseras från butikerna i centrum till andra försäljningskanaler, inkl. i betydande grad till internationella webbutiker.

Avsaknaden av internationell **efterfrågan på turism** drar ner siffrorna för Finlands totala export av tjänster; före pandemin stod turismen för cirka 16 procent av Finlands export av tjänster. Användningen av turismtjänster återställs långsamt, först via efterfrågan på inrikes turism. Den internationella efterfrågan på turism antas komma upp till 2019 års nivå tidigast 2023.

Konkursvågen inom turistbranschen, evenemangsindustrin och upplevelsebranschen leder till att många nätverk avvecklas, varefter det tar tid att starta ny verksamhet. Det uppskattas ta 2–3 år innan branscherna kommer upp till den sysselsättningsgrad och nivå på affärsverksamhetsvolym som rådde före epidemin. Delvis gamla fysiska verksamhetsmodeller ersätts med nya digitala modeller. För att företagen ska kunna utveckla nya modeller behöver de rekrytera nya experter. Denna reform förutsätter också riktade satsningar. Övergången till nya digitala distributionsmodeller och plattformar kan ske snabbare än vad den inhemska produktionen hinner växa. Underskottet i de offentliga finanserna och den obetydliga satsningen på evenemangsindustrin leder till att det tar längre för sektorn att uppnå den tidigare tillväxtbanan. Det att upplevelsebranschen går på sparlåga har stora multiplikatoreffekter på turismen och andra former av regional konsumtion.

Inom turisttjänsterna spelar nätverken och lokomotivföretagen en central roll. Framför allt inom Lapplandsturismen är det viktigt för branschens återhämtningsförmåga att nätverket av producenter upprätthålls. De tjänster som säljs, i synnerhet till internationella kunder, är alltid kombinationer av transport-, inkvarterings-, aktivitets- och restaurangtjänster. Helheten lider alltså synnerligen kraftigt av bristen på internationella kunder.

Bedömningar av konsekvenserna för social- och hälsovårdstjänsterna och för befolkningen

Servicebehov: när befolkningen har vaccinerats och läget förbättras förväntas service-nivån återgå till en mer normal nivå. Epidemin har medfört ett ökat behov av dels tjänster för äldre, dels stöd och vård för barn, unga och familjer. Ett uppdämt behov skapar ett extra behov av tjänster, vilket kommer att återspegla sig i tillgången på tjänster och den omfattning i vilken tjänsterna behövs ännu långt framöver. Vissa familjer kan bli tvungna att leva länge med förändringar i inkomstnivå som uppstått under pandemin. I det kärva ekonomiska läge som kommunerna och staten befinner sig i är de tjänster som finns till buds inte nödvändigtvis tillräckliga för att möta invånarnas växande behov av stöd.

Social- och hälsovårdspersonalens tillräcklighet: serviceanordnarna inom primärvården, socialvården och den specialiserade sjukvården anser att en utdragen coronavirusepidemi leder till en anhopning av problem inom tjänsterna för barn och unga och tjänsterna för äldre, i synnerhet när det gäller tillgången till personal och personalens tillräcklighet. Detta innebär att tillgången till tjänster försvagas samtidigt som behovet av tjänster ökar. En konsekvens av epidemin är att den personalbrist som beror på att befolkningen blir allt äldre accentueras. I vilken grad den accentueras beror på hur omfattande och långvarigt det växande servicebehovet är. Tills vidare finns det ingen kvantitativ uppskattning av detta. En utdragen och eventuellt expanderande coronavirusepidemi minskar oundvikligen reserven av yrkesskickliga personer.

Även om epidemin lättar kring mitten av år 2021 måste personal alltjämt riktas till covid-19-test- och spårningsverksamheten och till vaccinationsuppgifter som binder personalresurser. Dessa uppgifter binder i viss mån arbetskraft inom skol- och studerandehälsovården, varför tillgången på dessa tjänster uppskattas vara försvagad fram till slutet av 2021.

Om restriktionerna kan avvecklas blir det småningom möjligt att avhjälpa bristen på arbetskraft i Finland genom rekryteringar från utlandet särskilt till vård- och omsorgsarbete, och då kan också vård- och omsorgskoerna förkortas snabbare. Bristen på arbetskraft inom omsorgstjänsterna uppgår till 20 000–30 000 personer, om inte rekryteringarna av utländsk arbetskraft och andra åtgärder som vidtas för att förbättra tillgången till arbetskraft lyckas väl. På längre sikt uppskattar THL att personalbristen enbart inom äldreomsorgen kommer att uppgå till 30 000 personer före 2030.

Primärvården och den specialiserade sjukvården: coronavirusepidemin har fått stora konsekvenser för primärvården. Antalet besök har minskat med cirka 10 procent jämfört med tidigare år. Epidemin har gett upphov till en service- och vårdskuld, som ökar allteftersom läget drar ut på tiden. Inom den specialiserade sjukvården har vårdskulden

drabbat vissa specialområden mer än andra. De långsiktiga konsekvenserna i fråga om förekomsten av allvarliga sjukdomar, såsom cancer, och prognosen för kroniska sjukdomar kan tills vidare inte bedömas på ett tillförlitligt sätt.

De digitala tjänsterna och distansmottagningsverksamheten har utvecklats och börjat användas mer. Avvecklingen av vårdköer inom primärvården försnabbas i scenariot av att det finns bättre tillgång till olika distanstjänster. **I scenariot har man lyckats normalisera vårdskulden inom primärvården under 2023.**

Den vårdskuld som uppkommit inom den specialiserade sjukvården gäller hela befolkningen, och arbetet med att lösa den belastar den specialiserade sjukvården åtminstone under 2021–2022. Som helhet har tillgången till icke-brådskande vård inom den specialiserade sjukvården försvagats under epidemin, men arbetet med att förkorta vårdköerna har påbörjats. Skillnaderna mellan vårdköerna i de olika sjukvårdsdistrikten är ganska stora, men **i detta scenario torde vårdköerna inom den specialiserade sjukvården kunna normaliseras under år 2022.**

Inom tjänsterna för äldre verkställs lagstiftningen om att höja personaldimensioneringen inom heldygnsvården. Följaktligen behöver omsorgssektorn rikligt med extra arbetskraft under 2021–2023. Höjningen av personaldimensioneringen inom heldygnsvård förutsätter att cirka 5 000 ytterligare arbetstagare rekryteras till vård- och omsorgsarbetet under två år.

Under våren ökar vaccinationstäckningen bland den äldre befolkningen. På grund av epidemin har många hälsofrämjande grupptjänster för äldre dragits in. Detta påverkar också de äldres psykiska hälsa, och framför allt ökar känslan av ensamhet bland de äldre. Det är viktigt att dessa grupptjänster börjar erbjudas snabbt allteftersom epidemiläget lättar. Om arbetet med att upprätthålla funktionsförmågan hos äldre som fortfarande är i god kondition har misslyckats under epidemin finns det en risk för att man under de kommande åren inom äldreomsorgen inte förmår möta det växande servicebehovet. Som helhet har epidemiläget lett till ett serviceunderskott och på många olika sätt försämrat situationen för den äldre befolkningen eller ökat riskerna för att situationen kan förvärras bl.a. när det gäller de äldres psykiska hälsa, användning av berusningsmedel, ensamhet, demenssjukdomar och funktionsförmåga. Risken finns att situationen försämras för många äldre, vilket resulterar i ett större behov av tyngre och dyrare tjänster. Det är viktigt att noggrant följa upp hur läget utvecklas så att man bättre kan bedöma i hur stor skala de ovan nämnda riskerna verkar realiseras.

Missbrukarvården: de växande klientgrupperna inom missbrukarvården har varit unga, unga vuxna och personer med invandrarbakgrund. De bostadslösa och klienter som försvunnit i och med att dagcentren stängt sina dörrar har oftast betraktats som

klientgrupper som faller utanför missbrukarvårdens tjänster. Som helhet bedöms de klienter som utnyttjar dessa tjänster hamna i en förvärrad situation och antalet klienter i dålig kondition förväntas öka, vilket leder till ett större behov av vård och sociala tjänster i framtiden.

Barnen, de unga och familjerna: epidemin får långvariga konsekvenser. Undersökningar visar att negativa upplevelser i barndomen och ungdomsåren kan återspegla sig i personens hälsa många år efteråt. Det är uppenbart att pandemin har orsakat negativa upplevelser åtminstone hos en del barn och ungdomar. Följaktligen kommer det under hösten 2021 att finnas ett stort behov av stöd för barnfamiljer, skol- och studerandehälsovårdstjänster samt psykiatriska tjänster för barn och unga. Även behovet av barnskydd har ökat på grund av epidemin.

De allmänna beskrivningar som presenteras i detta avsnitt belyser resultaten från den enkät som THL genomförde under hösten 2020. Av rådgivningspersonalen bedömde 59–90 procent att familjernas ekonomiska svårigheter, ensamheten och otryggheten, svårigheterna i föräldraskapet samt antalet problem med parrelationen eller psykiska problem hade ökat betydligt jämfört med föregående år. Av aktörerna inom socialservicen för barnfamiljer och barnskyddet bedömde 44–65 procent att familjernas ekonomiska svårigheter, psykiska problem, svårigheter i föräldraskapet, illamåendet bland barn och unga samt ensamheten och otryggheten ökat betydligt jämfört med hösten 2019. Situationen är knappast bättre på hösten 2021, med tanke på att epidemiläget fortfarande pågår i början av 2021.¹⁰

Småbarnspedagogiken, skolorna och läroanstalterna: inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen kan man börja påverka det inlärnings- och välfärdsunderskott och behov av extra stöd som uppkommit till följd av coronavirusepidemin. Behovet av korrigerande tjänster är högre än vad det var före coronakrisen. En del barn och unga behöver mer stöd än tidigare och de problem som de kämpar med är svårare än tidigare. I synnerhet bland de allra mest utsatta barnen och ungdomarna har situationen försvårats. Flera månader långa avbrott i viktiga stödtjänster riskerar att få långvariga negativa konsekvenser för en del barns utveckling, inlärnin g och välbefinnande.

Avsaknaden av närundervisning bedöms ha haft den största inverkan på tillgodoseendet av jämlikheten i synnerhet bland elever som behöver särskilt stöd och elever som hör till språkliga minoriteter. Tillgången till stöd för inlärnin g och skolgången har länge varit sämre än normalt, och studerandenas inlärnin gresultat har försämrats under

10 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-579-7>

coronavirusepidemin. Särskilt elever och studerande med svagare socioekonomisk bakgrund som har inlärnings svårigheter eller utmaningar med livsbalansen kan ha hamnat i en sämre ställning än andra.

Övergången till närundervisning vid läroanstalterna på andra stadiet minskar de ungas psykiska belastning och hjälper dem att klara av studierna. Andelen unga som avbryter sina studier minskar och närmar sig de procenttal som gällde före epidemin. Även de ungas möjligheter att få arbete förbättras i och med att restriktionerna avvecklas och ekonomin återhämtar sig, men tillräcklig fokus måste läggas på unga som håller på att slutföra sina studier. Antalet unga som söker till fortsatta studier kommer sannolikt att minska, och risken för marginalisering ökar bland de unga.

Arbetet med att åtgärda anhopningen av fördröjda studier inom yrkesutbildningen påverkar utbildningsanordnarnas verksamhet, då framskjutna studier kan ordnas igen.

Allteftersom läget normaliseras vid högskolorna börjar återgången till närundervisning, studerandetjänsterna och olika tjänster som stöder de studerandes välbefinnande småningom lösa de inlärnings- och välfärdsunderskott som uppkommit. Efterfrågan på stöd-tjänster är åtminstone inledningsvis större än tidigare. I takt med att ekonomin normaliseras blir det lättare för utexaminerade att etablera sig på arbetsmarknaden, men sannolikt kommer de svårigheter som de studerande som utexaminerats under coronakrisen upplevt att återspegla sig på lång sikt. Studerande- och personalrörligheten inom det internationella samarbete som bedrivs vid högskolorna och forskningsinstituten börjar småningom återgå till det normala.

Den utdragna coronavirusepidemin har påverkat välbefinnandet bland barn och unga också via de restriktioner som gällt deras hobbyer och fritid. Det har blivit svårt för barnen och ungdomarna att upprätthålla sociala relationer, deras hobbyutövande har förändrats eller avbrutits helt och deras rätt att delta i kultur-, konst- och idrottsaktiviteter har minskat avsevärt. Barnens och ungdomarnas motionsaktivitet har minskat avsevärt under coronaläget. Detta har betydande fysiska, psykiska och sociala konsekvenser för dem. I scenariot slopas dessa restriktioner, och det är viktigt att situationen följs upp: återupptar barnen till exempel sin hobby och motionsaktivitet på samma nivå som tidigare?

4.2 Scenario 2: Epidemin är under kontroll före sommaren i Finland, men inte förrän 2022 ute i världen.

Det epidemiologiska läget

I detta scenario har Finland fått epidemin under kontroll i början av hösten. För Finlands del motsvarar situationen scenario 1. Finland återgår så gott som till det normala under juni–juli, och epidemiläget försämras därefter inte avsevärt.

Ute i världen är pandemiläget dock fortfarande svårt på hösten. Det finns skillnader mellan olika länder, och de beror framför allt på vaccinationsläget. Euroområdet och USA återhämtar sig relativt snabbt från störningen tack vare den goda vaccinationstäckningen. Tillväxtekonomierna har dock allvarigare svårigheter, och ekonomierna fortsätter att lida av det utdragna epidemiläget under 2022.

Konjunkturutvecklingen, de offentliga finanserna och sysselsättningen

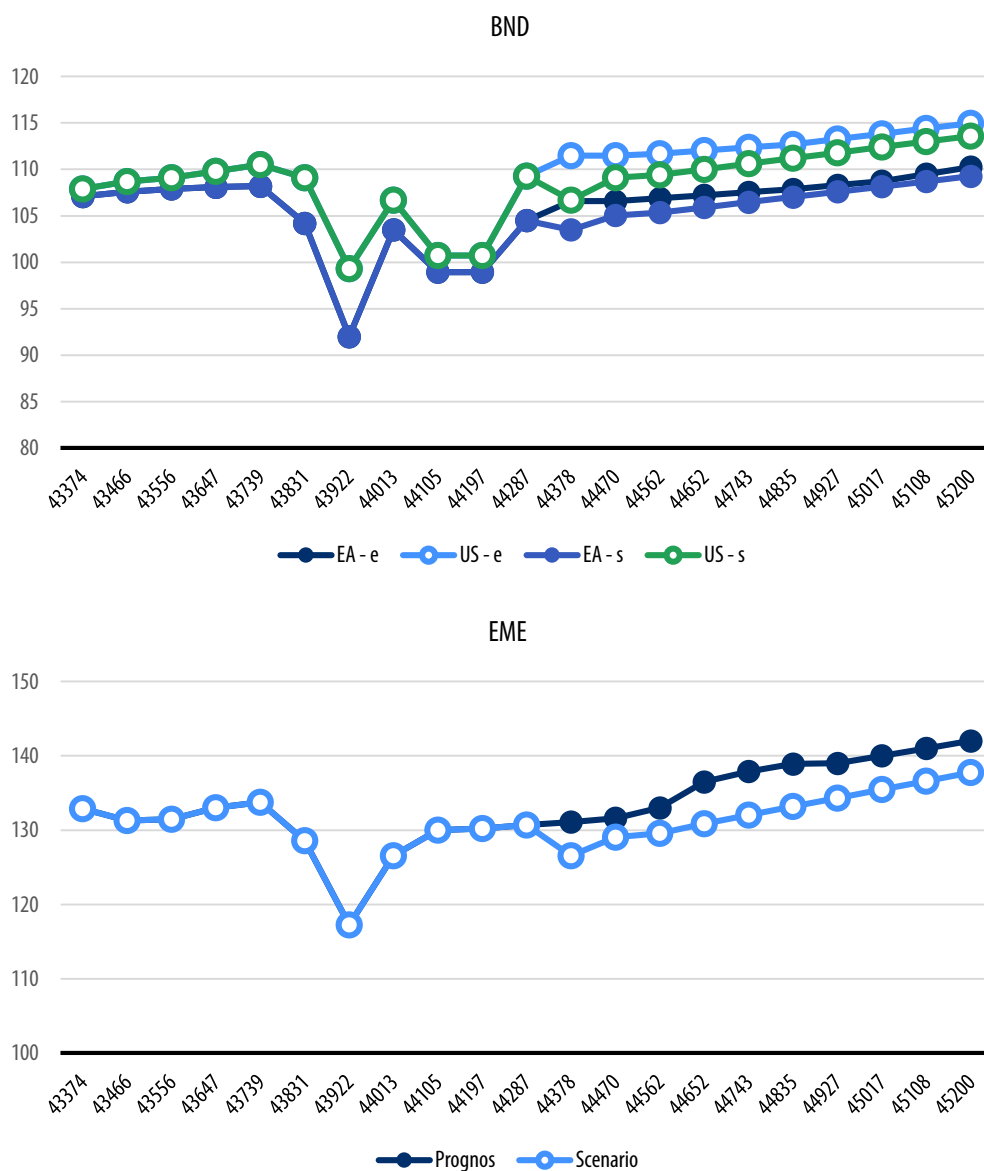
I scenariot pågår pandemiläget utanför Finlands gränser fortfarande under hösten 2021, och utvecklingen i Finland normaliseras i enlighet med scenario 1. Det globala epidemiläget leder till att de största ekonomiska regionerna återhämtar sig långsammare.

Tabell 4. Scenario 2: Den globala epidemin drar ut på tiden

| | Prognos, december 2020 | | | | | Scenario | | | | | Exportefterfrågan från Finland | |
|-------------------------------------|------------------------|------|---------------------|------|------|---------------------|------|---------------------|------|------|--------------------------------|----------|
| | BNP-tillväxt, q-o-q | | Importökning, q-o-q | | | BNP-tillväxt, q-o-q | | Importökning, q-o-q | | | q-o-q | |
| | Euro-området | USA | Euro-området | USA | EME | Euro-området | USA | Euro-området | EME | | Prognos | Scenario |
| 2020 | -7,7 | -5,1 | -8 | -5,3 | -5,1 | -7,7 | -5,1 | -8 | -5,3 | -5,1 | -6,7 | -6,7 |
| 2021 | 4,5 | 4,1 | 7,1 | 6,5 | 4,2 | 3,3 | 2,4 | 4,8 | 5,2 | 2,8 | 6,1 | 4,2 |
| 2022 | 3,1 | 3,7 | 3,6 | 4,1 | 4,3 | 3,1 | 3,6 | 3,6 | 4,1 | 1,8 | 3,9 | 3,1 |
| 2023 | 1,7 | 1,7 | 3,6 | 3,0 | 2,9 | 2,1 | 2,2 | 4,3 | 3,5 | 3,5 | 3,3 | 4,0 |
| Avvikelse från prognosen, %-enheter | | | | | | | | | | | | |
| 2021 | | | | | | -1,2 | -1,7 | -2,4 | -1,3 | -1,4 | | -1,9 |
| 2022 | | | | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -2,6 | | -0,8 |
| 2023 | | | | | | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,6 | | 0,6 |

I scenariot försvagas Finlands ekonomiska tillväxt av minskningen i exportefterfrågan, som bedöms utifrån handelspartnernas importutveckling. I kalkylen antas att BNP och importen i euroområdet och i USA under det tredje kvartalet av 2021 sjunker till samma nivå som vid motsvarande tidpunkt föregående år. Därtill förväntas euroområdets och USA:s BNP i slutet av 2023 stanna under basscenariot på cirka en procent, medan utmaningarna med epidemihanteringen minskar framtidstron och de dystra ekonomiska utsikterna försvagar företagens verksamhetsförutsättningar. Den ekonomiska tillväxten återgår dock till det normala under 2023.

I fråga om tillväxtekonomierna görs endast antaganden om importen. Genom antagandet beskrivs en situation där partiella nedstängningsåtgärder fortfarande gäller, men samhället delvis har anpassat sig till dem. I tillväxtekonomierna får pandemin långvarigare konsekvenser, bland annat på grund av att vaccinationerna framskrider i långsammare takt.

Bild 4. BND (övre) och EME (nedre)

De ekonomiska konsekvenserna i detta scenario uppkommer för Finlands del via den försvagade exportefterfrågan. Importen minskar inte i lika hög grad som exporten, eftersom en del av importen går direkt till konsumenterna.

Tabell 5. Avmattningen i världsekonomin och dess effekter på Finland

| | Prognos | | | | | Scenario, int. chock | | | | |
|-------------|---------|--------|--------------|---------------|--------------|----------------------|--------|--------------|---------------|--------------|
| | BNP | Export | Privat kons. | Syssel-sättn. | Arbets-lösh. | BNP | Export | Privat kons. | Syssel-sättn. | Arbets-lösh. |
| 2019 | 1,1 | 7,7 | 0,8 | 72,5 | 6,7 | 1,1 | 7,7 | 0,8 | 72,5 | 6,7 |
| 2020 | -3,3 | -10,4 | -3,9 | 71,5 | 7,8 | -3,3 | -10,4 | -3,9 | 71,5 | 7,8 |
| 2021 | 2,5 | 5,0 | 3,8 | 71,5 | 8,0 | 2,1 | 3,0 | 3,6 | 71,2 | 8,2 |
| 2022 | 2,0 | 4,5 | 2,5 | 72,3 | 7,6 | 2,2 | 3,8 | 2,5 | 72,1 | 7,7 |
| 2023 | 1,4 | 2,2 | 1,8 | 72,8 | 7,2 | 1,7 | 3,0 | 2,0 | 72,8 | 7,1 |
| | | | | | | Skillnad, %-enheter | | | | |
| | | | | | | -0,4 | -2,0 | -0,2 | -0,3 | 0,2 |
| | | | | | | 0,2 | -0,7 | 0,1 | -0,2 | 0,1 |
| | | | | | | 0,4 | 0,8 | 0,2 | 0,1 | -0,1 |

Den negativa chocken i efterfrågan försvagar exportföretagens och den inhemska produktionens utsikter, vilket leder till att de nominella lönerna minskar något trots antagandet att lönerna inte direkt anpassar sig till de förändringar som sker i ekonomin. Konsumtionspriserna minskar i något mindre grad än lönerna, och den negativa reallöneutvecklingen dämpar således den privata konsumtionen. **Företagens försvagade förväntningar på avkastning leder till att färre arbetstillfällen öppnar sig och arbetslösheten ökar.** När den privata konsumtionen, sysselsättningen och de nominella lönerna minskar resulterar det i lägre skatteinkomster för staten, eftersom skattebaserna sjunker, samtidigt som statskulden i förhållande till bruttonationalprodukten ökar.

Till följd av minskningen i exportefterfrågan ökar Finlands bruttonationalprodukt långsammare än väntat år 2021, men därefter ökar den igen i enlighet med prognosen från december. Arbetslöshetssiffrorna börjar sjunka och sysselsättningsgraden förbättras. Ur de arbetslösa arbetssökandenas och de långtidsarbetslösas perspektiv skiljer sig detta scenario inte mycket från basscenariot. Exporten börjar öka, och importen minskar inte nämnvärt längre i och med att den privata konsumtionen börjar återgå till det basscenario som anges i prognosen.

Tabell 6. De offentliga finansernas effekter i samband med en utdragen global pandemi

| % av BNP | Återstod | | Skuld | |
|----------|-------------|------------|-------------|------------|
| | Basscenario | Scenario 2 | Basscenario | Scenario 2 |
| 2019 | -1,0 | -1,0 | 59,3 | -1,0 |
| 2020 | -6,1 | -6,1 | 69,0 | -6,1 |
| 2021 | -5,2 | -5,4 | 71,4 | 71,8 |
| 2022 | -3,3 | -3,4 | 72,5 | 72,9 |
| 2023 | -2,6 | -2,6 | 73,6 | 73,8 |

Den avmattade ekonomiska tillväxten och stigande arbetslösheten försvagar de offentliga finansernas ställning ytterligare. Underskotten återställs i slutet av kalkylen, men skuldnivån stannar på en något högre nivå.

Bedömningar av konsekvenserna för olika branscher

Finlands **industri** har en stark koppling till de internationella marknaderna och produktionskedjorna. Situationen för företagen är alltså dålig i och med den obetydliga internationella efterfrågan, och om epidemin drar ut på tiden riskerar många företag att gå i konkurs. Typiskt för internationella produktionskedjor är att de utländska råvaruleverantörernas, underleverantörernas och kundernas svårigheter sprids över gränserna i kedjan, vilket blev uppenbart redan våren 2020.

Efterfrågan på industriföretagens produkter grundar sig på konsumenternas köpbeslut. När konsumenternas köpkraft minskar på grund av den utdragna pandemin, konsumtionsvanorna förändras eller konsumtionen begränsas för att bromsa pandemins spridning resulterar detta till sist i förändringar i efterfrågan på investeringsprodukter inom industrin (maskiner, apparater). Exempelvis det fortsatta driftsstoppet i fråga om kryssningar från USA utgör ett allvarligt hot mot det finländska ekosystemet för byggande av lyxkryssare.

Inom servicebranscherna går allt fler företag i konkurs. Ovissheten om framtiden påverkar företagen via konsumenternas osäkra beteende och via de extra kostnader som orsakas av alla snabba förändringar. Senare påverkar ovissheten också företagens mod att starta affärsverksamheten på nytt. Även användningen av kreativa tjänster minskar på grund av den stagnerade handeln och industrin. Det är vanligtvis denna typ av kostnader som företagen i första hand lämnar bort när de får ekonomiska problem.

Det dystra coronaläget ute i världen i kombination med de gällande reseriktlinjerna och reserestriktionerna gör att återhämtningen i den internationella **efterfrågan på turism** exempelvis från den asiatiska marknaden, som är viktig för Finland, sker långsamt och osäkert. Efterfrågan på inrikes turism håller upp turistnäringen allteftersom pandemin eskalerar igen på hösten 2021. Det tar också tid innan konsumenternas förtroende återställs. Inom turistbranschen fortsätter antalet konkurser, permitteringar och uppsägningar att öka tills den internationella efterfrågan på turism kommer igång igen. Den internationella efterfrågan på turism antas komma upp till nivån före pandemin, dvs. 2019 års nivå, tidigast 2023.

Trots de ovan nämnda problemen som följer av det osäkra läget kan exempelvis **evenemangsproduktionen** komma igång med besked, om myndigheterna vågar avveckla restriktionerna permanent. När det gäller innehållsproduktion har Finland redan blivit känt som en expert på säker produktion. Denna möjlighet kommer att utnyttjas allt mer om det osäkra läget fortsätter ute i världen. Medan läget är så här osäkert ökar och intensifieras konsumtionen av digitala innehåll, i och med att konsumenterna konsumerar hemifrån.

Bedömningar av konsekvenserna för social- och hälsovårdstjänsterna och för befolkningen

Nedan upprepas inte de bedömningar som presenterats i samband med det första scenariot. Detta beror på att i synnerhet servicebehoven och befolkningens situation påverkas framför allt av epidemiläget i Finland och hur det hanteras. Nedan presenteras kompletterande aspekter, som är relevanta för detta scenario i förhållande till det första scenariot.

Social- och hälsovårdspersonalens tillräcklighet: situationen inom social- och hälsovårdstjänsterna är huvudsakligen densamma som i det första scenariot. Arbetet med att minska vårdskulden fortsätter under 2021 i ungefär samma långsamma takt som nu, men den börjar minska snabbare allteftersom resurser frigörs för de uppgifter som personalen hade i "normalläget", särskilt inom hälso- och sjukvården.

Primärvården och den specialiserade sjukvården: i detta scenario kan t.o.m. en betydande del av primärvårdens resurser riktas direkt till covid-19-uppgifter, och den specialiserade sjukvården blir tvungen att upprätthålla beredskapen för behandling av sjukdomen covid-19. Detta bidrar till att vårdskulden ökar, eller hindrar åtminstone minskningen av den vårdskuld som redan uppkommit. När vaccinationstäckningen ökar även på globalt plan förbättras emellertid läget överallt, vilket innebär att en stor del av vårdskulden kan åtgärdas, men fördröjningar kan förekomma jämfört med den uppskattning som presenteras i det föregående scenariot.

Det finns tillräckligt med inhemsk arbetskraft för att eliminera vårdköerna inom den specialiserade sjukvården, men för omsorgsuppgifter blir det svårare än normalt att rekrytera arbetskraft från utlandet. Det är således omöjligt att lösa serviceskulden inom omsorgstjänsterna. Brist på arbetskraft uppkommer ställvis och tillfälligt i olika regioner, precis som covid-19-smittokluster, och de varar 1–2 månader. I synnerhet i sådana regioner där det finns en samkommun för social- och hälsovård på landskapsnivå kan resurser överföras mer flexibelt mellan olika delar av regionen. På så sätt kan personalbrister jämnas ut.

Äldreomsorgen: det försvårade epidemiläget ute i världen kan påverka verkställandet av äldreomsorgslagen. Det har föreslagits att mer personal ska rekryteras till äldreomsorgen även från utlandet. Detta kan dock vara svårt om det är komplicerat för arbetstagare att röra sig mellan olika länder. Det kan leda till en situation där privata serviceproducenter inom äldreomsorgen måste skära ned antalet klientplatser. Enligt THL:s undersökning Vanhuspalvelujen tila rapporteras det på bred front om rekryteringsproblem inom äldreomsorgen. Det är viktigt att på alla sätt försöka se till att de äldre personer som fortfarande är i god kondition och bor hemma klarar av att upprätthålla sin funktionsförmåga.

Barnen, ungdomarna och familjerna samt skolorna och läroanstalterna: i detta scenario är det ekonomiska läget i Finland något mer utmanande än i det första scenariot. Detta påverkar de familjer som av denna orsak drabbas av arbetslöshet eller annan osäkerhet. Ekonomiska problem, stress m.m. påverkar parrelationen och familjens välbefinnande. Trots att läget är bättre i Finland upplevs pandemin som ett överhängande hot, vilket påverkar välbefinnandet.

Ur småbarnspedagogikens, undervisningens och läroanstalternas perspektiv påminner scenario 2 om scenario 1. Behovet av stöd för inläringen och skolgången är större än före krisen. En del barn och unga behöver mer stöd än tidigare och de problem som de kämpar med är svårare än tidigare. I synnerhet bland de allra mest utsatta barnen och ungdomarna har situationen försvårats. Det behövs alltså kompletterande åtgärder för att avhjälpa inlärningsunderskotten och för att stöda barnens och ungdomarnas välbefinnande.

Med avseende på högskoleutbildningen och forskningen påminner scenario 2 om scenario 1, men det internationella samarbetet återgår inte till det normala med anledning av att epidemihanteringen utanför Finlands gränser fördröjs. Det internationella student- och personalutbytet samt antalet utländska examensstuderande uppgår alltså till en bråkdel av det normala på grund av reserestriktionerna. Det internationella forskningssamarbetet återgår inte till det normala. Högskolornas forskningsverksamhet är i hög grad internationellt, och forskningen bedrivs ofta i internationella grupper.

4.3 Scenario 3: Det dröjer innan epidemin fås under kontroll både i Finland och ute i världen

Det epidemiologiska läget

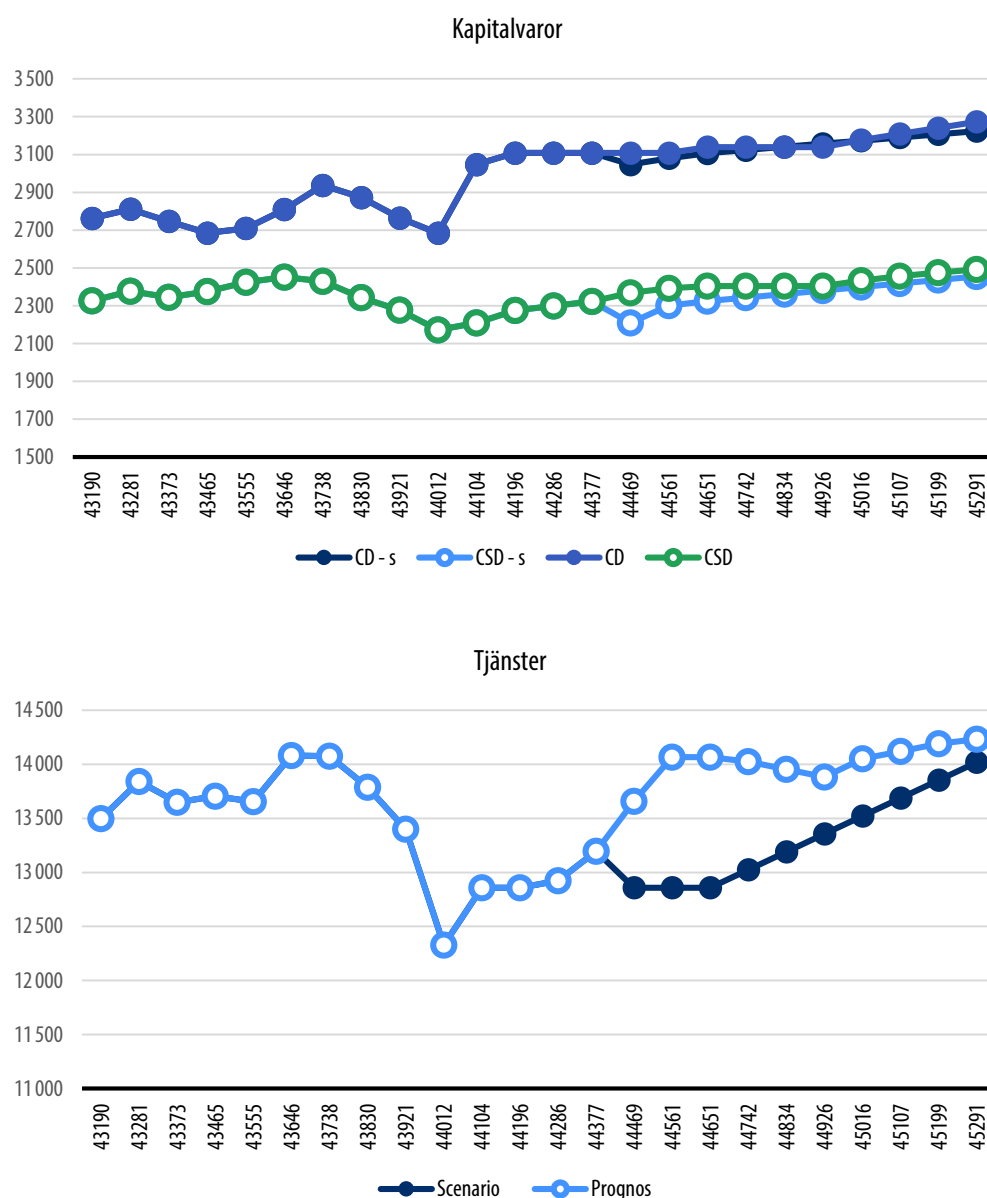
I detta scenario råkar man både i Finland och ute i världen ut för fördröjningar med att få epidemin under kontroll. Detta kan hända på många olika sätt, i praktiken via de ovan angivna osäkerhetsfaktorer som är förknippade med epidemiläget. I detta scenario är epidemiläget ännu i slutet av 2021 påtagligt svårt och börjar inte lätta förrän under 2022. I praktiken drar ekonomins och samhällets återhämtning ut på tiden.

Om epidemiläget under våren 2021 utvecklas i synnerligen negativ riktning i Finland får det konsekvenser som påminner om situationen i detta scenario. Detta gäller också i det fall att höstsäsongen efter det motsvarar scenario 1.

Konjunkturutvecklingen, de offentliga finanserna och sysselsättningen

Till skillnad från de tidigare scenarierna antas det att den utdragna epidemin i Finland också direkt påverkar den privata konsumtionen, särskilt via tjänsterna. I detta scenario kan konsekvenserna för industrin bli långvariga. Det krävs stora investeringar att köra igång produktionen på nytt efter ett antal sannolika konkurser. I kalkylen antas det också att det svåra epidemiläget under det tredje kvartalet av 2021 leder till att nivån på konsumtionen av kapitalvaror sjunker till den nivå som rådde under förra årets tredje kvartal. Detsamma gäller konsumtionen av tjänster. En fullskalig återhämtning har inte uppnåtts kring årsskiftet 2021–2022. Konsumtionsposterna antas inte nå upp till den nivå som uppskattas i prognosen från december före utgången av 2023.

Bild 5. Konsumtion av kapitalvaror (övre) och tjänster (nedre)



Ökningen av den privata konsumtionen avmattas klart under 2021 och förblir även under 2022 långsammare än vad som uppskattas i prognosen från december. Trots att återhämtningen antas ske långsammare än i prognosen når den privata konsumtionen år 2023 upp till en snabbare tillväxttakt än väntat. I takt med att konsumtionsefterfrågan avmattas avtar också ökningen av utbudet. Enligt kalkylen når ökningen av BNP inte högre än 1,2 procent under 2021 och 2022, men år 2023 kommer den nära 2,5 procent, vilket är en snabbare tillväxttakt än vad som uppskattas i prognosen från december.

Tabell 7. Effekten av en försvagad privat konsumtion

| | Prognos | | | | | Scenario, Finland, konsumtionen av tjänster normaliseras långsamt | | | | |
|------|---------|--------|--------------|---------------|--------------|---|--------|--------------|---------------|--------------|
| | BNP | Export | Privat kons. | Syssel-sättn. | Arbets lösh. | BNP | Export | Privat kons. | Syssel-sättn. | Arbets lösh. |
| 2019 | 1,1 | 7,7 | 0,8 | 72,5 | 6,7 | 1,1 | 7,7 | 0,8 | 72,5 | 6,7 |
| 2020 | -3,3 | -10,4 | -3,9 | 71,5 | 7,8 | -3,3 | -10,4 | -3,9 | 71,5 | 7,8 |
| 2021 | 2,5 | 5,0 | 3,8 | 71,5 | 8,0 | 1,2 | 5,0 | 1,4 | 70,6 | 8,6 |
| 2022 | 2,0 | 4,5 | 2,5 | 72,3 | 7,6 | 1,2 | 4,5 | 1,2 | 70,9 | 8,5 |
| 2023 | 1,4 | 2,2 | 1,8 | 72,8 | 7,2 | 2,4 | 2,2 | 3,7 | 72,1 | 7,7 |
| | | | | | | Skillnad, %-enheter | | | | |
| | | | | | | -1,3 | 0,0 | -2,4 | -0,9 | 0,6 |
| | | | | | | -0,7 | 0,0 | -1,3 | -1,4 | 1,0 |
| | | | | | | 1,0 | 0,0 | 1,9 | -0,7 | 0,5 |

En avmattad BNP-ökning påverkar sysselsättningens utveckling. Sysselsättningen fortsätter att sjunka under 2021 och börjar öka anspråkslöst år 2022. År 2023 förbättras sysselsättningen avsevärt, men sysselsättningsgraden är alltså lägre än i prognosen från december.

Tabell 8. De offentliga finansernas effekter när den privata konsumtionen försvagas

| % av BNP | Återstod | | Skuld | |
|----------|-------------|------------|-------------|------------|
| | Basscenario | Scenario 3 | Basscenario | Scenario 3 |
| 2019 | -1,0 | -1,0 | 59,3 | -1,0 |
| 2020 | -6,1 | -6,1 | 69,0 | -6,1 |
| 2021 | -5,2 | -5,8 | 71,4 | 72,8 |
| 2022 | -3,3 | -4,2 | 72,5 | 75,0 |
| 2023 | -2,6 | -3,0 | 73,6 | 75,6 |

Följderna av den avmattade ökningen av den privata konsumtionen syns tydligt som ett större underskott i **de offentliga finanserna**. Den offentliga ekonomins skuld stiger till en klart högre nivå än basscenarioet i slutet av kalkylen.

Den utdragna epidemin i Finland i kombination med svårigheterna inom världsekonomin har en betydande effekt på Finlands ekonomi, men den ekonomiska tillväxten i Finland förblir ändå positiv under åren 2021–2023. Jämfört med prognosen från december är tillväxten dock kumulativt sett nästan en procentenhet långsammare. Enligt kalkylen sker den ekonomiska återhämtning på 2,5 procent som förutspått för 2021 inte förrän 2023. Arbetslöshetsnivån stiger till närmare 9 procent och förblir högre än väntat även år 2023.

Antalet **arbetslösa arbetssökande** ökar och blir större än i basscenarioet år 2021 och 2022. Även i detta scenario minskar antalet arbetslösa under 2023, men minskningen sker långsammare än i basscenarioet och nivån blir klart högre än i basscenarioet. En del av de arbetslösa arbetssökande är permitterade. I och med att pandemin dragit ut på tiden och på grund av alla konkurser fungerar permitteringarna inte längre som en buffert för arbetslösheten på samma sätt som år 2020. Jämfört med de första åren har således en större del av de arbetslösa inte längre någon arbetsplats att återgå till. Nya arbetstillfällen uppkommer emellertid hela tiden trots den svaga ekonomiska utvecklingen. Det är också möjligt att personer som fått arbete inom en annan bransch stannar kvar i sitt nya arbete. Om

arbetstagare lämnar branscher och regioner som redan från tidigare haft utmaningar med att skapa en attraktiv arbetsmiljö (på grund av säsongsbetonat arbete, lönenivå, läge), kan matchningsproblemet förvärras när återgången till normalläget börjar. Samtidigt möjliggör denna situation en snabb arbetskraftsrörlighet när tillväxten börjar ta fart, förutsatt att de övriga förutsättningarna uppfylls (bl.a. förnyad kompetens, platsoberoende arbete). På så sätt kan man undvika ett förvärrat matchningsproblem.

I kalkylen har den inhemska efterfrågan större betydelse än den chock som förmedlas via världsekonomin. Detta beror på att Finlands BNP till största delen utgörs av inhemsk efterfrågan.

Tabell 9. Konsekvenserna av en utdragen epidemi

| | Prognos | | | | | Scenario | | | | |
|---------------------|---------|--------|--------------|---------------|--------------|----------|--------|--------------|---------------|--------------|
| | BNP | Export | Privat kons. | Syssel-sättn. | Arbets lösh. | BNP | Export | Privat kons. | Syssel-sättn. | Arbets lösh. |
| 2019 | 1,1 | 7,7 | 0,8 | 72,5 | 6,7 | 1,1 | 7,7 | 0,8 | 72,5 | 6,7 |
| 2020 | -3,3 | -10,4 | -3,9 | 71,5 | 7,8 | -3,3 | -10,4 | -3,9 | 71,5 | 7,8 |
| 2021 | 2,5 | 5,0 | 3,8 | 71,5 | 8,0 | 0,8 | 3,0 | 1,2 | 70,3 | 8,8 |
| 2022 | 2,0 | 4,5 | 2,5 | 72,3 | 7,6 | 1,4 | 3,8 | 1,2 | 70,7 | 8,6 |
| 2023 | 1,4 | 2,2 | 1,8 | 72,8 | 7,2 | 2,7 | 3,0 | 4,0 | 72,1 | 7,6 |
| Skillnad, %-enheter | | | | | | | | | | |
| | | | | | | -1,7 | -2,0 | -2,6 | -1,2 | 0,8 |
| | | | | | | -0,5 | -0,7 | -1,3 | -1,5 | 1,1 |
| | | | | | | 1,4 | 0,8 | 2,2 | -0,7 | 0,4 |

Tabell 10. Hela den offentliga sektorns effekter

| % av BNP | Återstod | | Skuld | |
|----------|-------------|------------|-------------|------------|
| | Basscenario | Scenario 3 | Basscenario | Scenario 3 |
| 2019 | -1,0 | -1,0 | 59,3 | -1,0 |
| 2020 | -6,1 | -6,1 | 69,0 | -6,1 |
| 2021 | -5,2 | -6,0 | 71,4 | 73,3 |
| 2022 | -3,3 | -4,4 | 72,5 | 75,6 |
| 2023 | -2,6 | -3,0 | 73,6 | 75,9 |

Bedömningar av konsekvenserna för olika branscher

Hotet mot exportindustrin, som står i samband med de internationella marknaderna och produktionskedjorna, och dess kontinuitet växer. Utan internationell efterfrågan försvagas företagens situation ytterligare. Typiskt för internationella produktionskedjor är att de utländska råvaruleverantörernas, underleverantörernas och kundernas svårigheter sprids uppåt och nedåt över de regionala gränserna i kedjan, vilket blev uppenbart redan våren 2020. Risker för detta ökar allteftersom pandemiläget drar ut på tiden.

En utdragen pandemi försvagar konsumenternas köpkraft och kan förändra konsumtionsvanorna permanent. Förändringarna påverkar industriföretag som tillverkar investeringsvaror och sådana företag som verkar i en värdekedja för konsumentprodukter. Företagens möjligheter att investera i denna förändring har försvagats på grund av coronakrisen.

En utdragen coronaviruspandemi i Finland och ute i världen minskar konsumtionen av privata **tjänster** och leder till en konkursvåg. Turist- och servicebranscherna, inkl. upplevelsebranschen, kan drabbas av förluster i och med att konsumenterna allt oftare väljer bort alla aktiviteter där de utsätts för smitta. Turismtjänsterna hör också till sådana aktiviteter som privata konsumenter i första hand slutar konsumera när de får ekonomiska svårigheter. Företagen gallrar i sin tur först bort kreativa tjänster. Användningen av kreativa tjänster minskar klart i detta scenario men börjar småningom öka igen i takt med att företagen börjar återhämta sig. En lång konjunkturedgång i verksamheten leder till ett minskat antal aktörer och en sjunkande kompetensnivå, och bromsar därmed upp ny tillväxt.

Efterfrågan på inrikes turism håller upp turistnäringen i Finland under den utdragna pandemin, förutsatt att inga nya restriktioner som begränsar rörligheten inom landet

införs under hösten 2021. Efterfrågan på inrikes turism räcker dock inte till för att ersätta den utländska turismefterfrågan, som är väsentlig för branschen och som i detta scenario återställs synnerligen trögt. I ett utdraget pandemiläge kan en fördröjning i framtagningen av förfaranden som möjliggör resor över gränserna (bl.a. enhetlig internationell praxis för testningsintyg, vaccintäckning) leda till att Finland inte är redo när turistmarknaden väl öppnas. Detta skulle innebära att Finland hamnar utanför den uppstartande marknaden.

I fråga om de kreativa branscherna antas konsumtionen av digitala innehåll och därmed upphovsrättsintäkterna öka. Övergången till nya distributionsmodeller och plattformar snabbas upp, dock främst till förmån för de stora internationella aktörerna (Netflix, Amazon osv.).

Bedömningar av konsekvenserna för social- och hälsovårdstjänsterna och för befolkningen

Servicebehov: Den utdragna epidemin och de förlängda restriktionerna ger upphov till ett växande behov av behandling och rehabilitering av psykiska och psykiatriska problem. När dessa situationer pågår en längre tid leder de också till förtida pensionsfall. Vårdskulden ökar också i fråga om icke-brådskande vård, men skuldbördan kan inte minskas, utan i stället ökar den. Exempelvis bristen på åtgärder som stöder och upprätthåller funktionsförmågan försvagar redan rätt snabbt den vardagliga funktionsförmågan hos en stor del av befolkningen, vilket på lång sikt leder till ett större behov av exempelvis omsorgstjänster. Vidare leder den utdragna sociala isoleringen till att personer med funktionsnedsättning, som hör till de mest utsatta i samhället, förlorar sin funktionsförmåga snabbare än i normalläget, vilket leder till ett större behov och en större efterfrågan på tunga vård- och omsorgstjänster (bl.a. heldygnsvård).

Befolkningens rädsla att anlita tjänster på grund av smitta kan bli mer permanent. De som klarar sig allra sämst isolerar sig innanför fyra väggar. Det behövs mer uppsökande och mobila tjänster, som inte kan genomföras på distans.

En utdragen epidemi blir en psykisk belastning för **befolkningen**. Den psykiska belastning som följer av den fortgående pandemin medför allt oftare psykiska problem.

Social- och hälsovårdspersonalens tillräcklighet: Om epidemin drar ut på tiden binds personalresurserna för en längre tid än år 2021 till uppgifter som ingår i strategin för bekämpning av epidemin. Tillgången till personal begränsas av smittfall och karantäner bland personalen. Personalbrister kan inte lösas med hjälp av rekryteringar från utlandet. Resurser måste tas från skol- och studerandehälsovården, men i allt högre grad också från serviceproduktionen inom den privata sektorn, såsom företagshälsovården. Inom

omsorgstjänsterna försvåras dessutom tillgången till personal inom några år bl.a. på grund av pensionsfall och lagstiftningen om personaldimensionering.

Primärvården och den specialiserade sjukvården: i detta scenario har en betydande del av resurserna inom **hälso- och sjukvården** under den senare hälften av år 2021 riktats till covid-19-uppgifter. Det innebär att en vårdskuld uppstår särskilt inom vården av vissa patientgrupper och inom de förebyggande tjänsterna. Skillnader inom landet kan också öka kraftigt och visa sig framför allt som brister i regioner där det inte finns vare sig någon arbetskraftsreserv eller privata köptjänster.

I detta scenario skjuts en stor del av vårdskulden inom hälso- och sjukvården framåt och ska betalas efter år 2023. På lång sikt kan serviceskulden få konsekvenser för den förväntade livslängden och t.ex. dödligheten i cancer.

Bland **de äldre** minskar den psykiska belastningen emellertid av den ökande vaccinations-
täckningen, som ger de äldre bättre möjligheter att träffa sina närstående. THL uppskattar att de äldres psykiska välbefinnande förbättras i och med vaccinationerna.

Barnen, ungdomarna och familjerna: behovet av mentalvårdstjänster på basnivå och specialnivå för barn och unga ökar. Användningen av berusningsmedel ökar, vilket återspeglar sig som ökat familjevåld och ett ökat antal familjer som mår dåligt. Detta belastar i synnerhet tjänsterna inom missbrukarvården och socialvården samt barnskyddet. Den ekonomiska ojämlikheten mellan familjerna kommer att öka. Den förlängda stängningen av offentliga lokaler påverkar i högre grad de ungdomar som har det sämre ställt socialt och ekonomiskt. Detta leder till en ännu större ojämlikhet bland ungdomarna.

Ojämlikheten ökar mellan familjerna, i och med att alla inte har samma möjligheter att använda distanstjänster. När klienter använder distanstjänster är det också svårare att identifiera deras stödbehov, varvid situationer lättare kan eskalera till kriser.

Småbarnspedagogiken, skolorna och läroanstalterna: under exceptionella undervisningsarrangemang kan grundläggande utbildning ordnas exempelvis med hjälp av fjärruppkopplingar eller delvis genom omväxlande närundervisning och distansundervisning. Coronavirusepidemin kan på lång sikt antas få negativa konsekvenser för välbefinnandet, hälsan och inläringen bland barn och ungdomar.

Långvarig distansundervisning ökar coronaviruspandemins negativa konsekvenser för barn och unga. Inlärningsunderskottet och antalet barn och unga som känner sig ensamma och ångestfyllda kommer att öka. Det finns också ett stort stödbehov bland sådana elever som normalt inte har problem med skolgången. Särskilda behov uppstår sannolikt hos barn med svag socioekonomisk bakgrund och andra elever i utsatta situationer.

Stödbehovet bland barn, unga och familjer ökar, och även behovet av specialtjänster kan öka. En särskild riskgrupp är barn vars föräldrar lider av psykiska problem eller missbruksproblem, barn som upplever våld inom familjen eller barn som själva har problem med sin psykiska hälsa eller utveckling. Många av de negativa konsekvenser som drabbar barn och unga kanaliseras via ekonomiska och sociala problem som familjerna blir utsatta för.

Pedagogiken och planmässigheten inom småbarnspedagogiken utvecklades i viss mån under coronakrisen, och det finns nu bättre möjligheter att beakta barnets individuella behov. Digitala plattformar kan utnyttjas i högre grad i kommunikationen med vårdnadshavarna, och tvärprofessionellt samarbete kan utvecklas till en ny typ av verksamhet som bygger på fjärruppkoppling.

Omfattande distansundervisning vid gymnasierna och inom yrkesutbildningen ökar risken för att en del studerande väljer att avbryta sina studier. Distansundervisning som pågått en längre tid försvårar studierna i synnerhet för de studerande som behöver mycket handledning, såsom invandrare och studerande som får särskilt stöd. Fördröjda studier leder till att det tar längre innan den unga inleder sina fortsatta studier och kommer in i arbetslivet. Särskilt sådana studerande som har inlärnings svårigheter eller utmaningar med livsbalansen är i en mer utsatt situation än andra.

Ett utdraget epidemiläge förvärrar brister i inläringen och försvagar avsevärt välbefinnandet bland stora grupper av studerande men också bland personalen. I början av scenariot blir högskolorna alltjämt tvungna att genomföra en betydande del av undervisningen som distansundervisning, vilket stör praktikperioderna inom vissa branscher. Som exempel kan nämnas fullskalig lärarpraktik och studier som kräver fysisk närvaro, såsom laboreriestudier. Detta leder till fördröjda examina. På grund av epidemin och det svaga ekonomiska läget tar det längre innan de utexaminerade kommer in på arbetsmarknaden. Om läget blir ännu mer utdraget eller om ännu striktare restriktioner införs försämras högskolornas möjligheter att samarbeta med utomstående aktörer, såsom företag, både i Finland och i andra länder. Det internationella student- och personalutbytet uppgår till en bråkdel av det normala, och inkomsterna från utländska studerande uteblir. Urvalsproven måste till stor del genomföras med hjälp av fjärruppkopplingar.

Krisen får betydande och långvariga konsekvenser för barn och unga. Situationen försvåras mest bland de allra mest utsatta barnen och ungdomarna, och tillgången till stöd för inläring och skolgång samt elevvårdstjänster är otillräcklig. Med tanke på krisens mångdimensionella konsekvenser framhävs också betydelsen av tillgången till och kontinuiteten i mentalvårdstjänster.

Barnens och ungdomarnas psykiska hälsa försvagas, och känslan av att vara ensam och isolerad ökar i och med att restriktionerna i fråga om hobbyer och fritid fortsätter. Barnen

och ungdomarna saknar en motvikt till skolarbetet och studierna: social verksamhet, hobbyer och deltagande i kulturliv och idrottsaktiviteter. Till följd av de restriktioner som vidtagits med anledning av coronaviruset har barns och ungas motionerande såväl under ledning av andra som på eget initiativ minskat och för många del upphört helt och hållet. Detta har betydande fysiska, psykiska och sociala konsekvenser för dem. Om epidemiläget lättar år 2022 i enlighet med scenariot förbättras situationen, men krisen kan ändå få långvariga konsekvenser.

Om inte det allmänna vidtar betydande och slagkraftiga åtgärder fördröjs coronakrisen, vilket leder till ännu större ojämlikhet. I och med att servicesystemets resurser riktas till pandemirelaterade uppgifter ökar bristen på stöd för dem som är mest utsatta, och behandlingen av sjukdomar fördröjs allt mer, om inte ersättande åtgärder utvecklas för detta. Bland annat följande åtgärder behövs snabbt: familjer som fått svårigheter med försörjningen bör stödjas och elev- och studerandevården, stödet för inläringen, mentalvårdstjänsterna för barn och unga och det sociala stödet till familjer bör stärkas. Vidare kommer den ökande vård- och serviceskulden att orsaka fördröjningar i behandlingen av sjukdomar och anhopningar av hälsoproblem hos vissa befolkningsgrupper.

5 Översikt över åren 2024–2026

I detta kapitel analyseras utsikterna fram till mitten av decenniet när det gäller epidemiologin, ekonomin, social- och hälsovårdstjänsterna samt befolkningen. Sammanfattningsvis kan man konstatera att epidemin huvudsakligen inte ändrar de centrala frågorna. Däremot stärker den många befintliga strukturer.

5.1 Det epidemiologiska läget

Covid-19 är i skrivande stund fortfarande ett virus, vars funktion vi inte helt känner till. Därför finns det inga pålitliga eller säkra prognoser över den globala pandemins utveckling på lång sikt. Analytikerna är tvungna att göra antaganden bland annat genom att jämföra viruset med andra luftvägsvirus som följer säsongsvariationen.

Utifrån en sådan bedömning kan man anta att coronaviruset efter de första två epidemiåren inte längre orsakar lika hög sjuklighet eller dödlighet som under det första året av pandemin. Viruset blir antagligen det femte coronaviruset som sprider sig bland människor och som följer säsongsvariationen. Sannolikt kommer människorna huvudsakligen att insjukna i covid-19 som barn, varvid ett eventuellt nytt insjuknande i vuxen ålder blir lindrigt tack vare immunförsvaret. Största delen av alla som smittas får då antingen en symptomfri infektion eller en relativt lindrig förkylning.

Det är dock också möjligt att infektionen även i fortsättningen i betydande grad också orsakar allvarliga sjukdomsfall. Införandet av vaccinationer innebär inte att pandemin har kvästs för evigt. Muterade virusstammar kan medföra utmaningar i och med att de minskar vaccinens effekt. Ingen vet hur lång immunitet vaccinerna ger, och vi måste vara förberedda på att nya vaccinationsomgångar behövs.

Lancet har den 16 februari 2021 publicerat en artikel där det berättas om en scenarioanalys som ett internationellt expertteam ska ge ut hösten 2021. I det optimistiska scenariot räcker första generationens vacciner till att tygla de virus som cirkulerar bland befolkningen, inklusive nuvarande och nya mutationer, och länderna lyckas effektivt bromsa

virusets spridning. Den andra ytterligheten är ett pessimistiskt scenario där nya muterade virus som vacciner inte biter på fortsätter att dyka upp. De rika länderna kan snabbt reagera på dessa med uppdaterade vacciner, medan de övriga länderna kämpar mot återkommande epidemivågor med vacciner som inte är tillräckligt effektiva. Sannolikt förekommer smittkluster även i de rika länderna.

Den epidemiologiska utvecklingen är, särskilt på lång sikt, förknippad med många osäkerhetsfaktorer, såsom ovetskapen om immunitetens varaktighet och de nya virusvarianternas effekter. Det tar flera år innan vi får reda på den faktiska utvecklingen, och arbetet med att följa läget, förbättra vacciner och även utveckla eventuell läkemedelsbehandling måste fortsätta i flera år.

Det gäller för Finland, och för hela världen, att ta lärdom av denna pandemi så att vi är bättre förberedda när följande bryter ut. Det är kritiskt att vi hittar nya metoder och verktyg för tidigt konstaterande av epidemier och för förebyggande och bekämpning av smittspridning, så att sådana omfattande, kategoriska nedstängningar av samhällets basfunktioner som nu tillämpats kan undvikas och så att den internationella rörligheten inte förlamas.

Pandemin har också avslöjat hälsovårdssystemens sårbarhet inför en epidemi som sprider sig snabbt. Så gott som inget land hade denna gång den beredskap som skulle ha krävts för den växande strömmen av patienter som plötsligt behövde sjukhus- och intensivvård. Också i detta avseende behövs det nya idéer och metoder hur vi i framtiden genom samarbete bättre kan förbereda oss på en motsvarande situation.

Under det första halvåret 2020 kartlade statsrådet i en utredning erfarenheterna av COVID-19-krisledningen och ibruktagandet av beredskapslagen i samband med coronakrisen. Bland de centrala observationerna i utredningen konstateras att beredskapslagen togs i bruk vid rätt tid, men besluten under våren fattades helt klart på hälso-mässiga villkor. Kommunikationen till allmänheten ansågs vara en av vårens största framgångar, men organiseringen inför bekämpningen av krisen bör i fortsättningen ske snabbare. Enligt utredningen fanns det inte tillräcklig beredskap för en kris som coronapandemin. Inför framtiden är det viktigt att identifiera olika slags kriser och förbereda sig på dem på ett så heltäckande sätt som möjligt.¹¹ En vidareutredning bereds för närvarande med fokus på hösten 2020 och våren 2021.

11 <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/erfarenheterna-av-statsradets-covid-19-krisledning-har-kartlagts-i-en-utredning>

WHO-Euro tillsatte i augusti 2020 en oberoende alleuropeisk kommission för hälsa och hållbar utveckling, den s.k. Monti-kommissionen. Kommissionen tar fram rekommendationer om sådana investeringar och reformer i olika branscher som behövs för att säkerställa social- och hälsovårdssystemens hållbarhet i framtida kriser. Monti-kommissionen ger inom kort ut sin s.k. marsdeklaration med rekommendationer för den närmaste framtiden. En mellanrapport ska färdigställas i sommar och en slutrapport på hösten 2021.

Coronaviruskrisen har gjort välfärdsekonomin till en allt mer aktuell fråga. I återuppbygandet är det välfärdsekonomens roll att bygga en hållbar grund för ett rättvist, jämlikt, klimatvänligt samhälle med hög kompetens som är starkare än för närvarande när det gäller att svara på kommande kriser och klara av dem snabbare än i nuläget.

5.2 Pandemins konsekvenser för ekonomin

När det gäller den ekonomiska utvecklingen på lång sikt återgår vi till några grundläggande frågor. Krisen har inte i väsentlig grad förändrat grundkonstellationen, utan snarare stärkt vissa drag i den. Det finns tre centrala aspekter:

1. Förutsättningar för ekonomisk tillväxt
2. Balans i den offentliga ekonomin
3. Det ekonomiska systemets dynamik, inklusive frågor om koldioxidneutralitet i anslutning till digitaliseringen

Förutsättningar för ekonomisk tillväxt

Om krisen fortsätter ökar möjligheten till långvariga, dvs. strukturella, förändringar i ekonomin. Det är oklart om den plötsliga nedgången är en avvikelse från produktionspotentialen eller om även produktionspotentialen har minskat¹².

Arbetsinsatsen börjar minska när befolkningen i arbetsför ålder minskar och deltagandegraden avtannar. Finlands befolkning växer nu och i framtiden enbart genom nettoinvandringen. En central fråga med tanke på epidemins konsekvenser är hur arbetskraftsinvandringen utvecklas i fortsättningen. Pandemiåret var ett rekordår för nettoinvandringen under 2000-talet. I den befolkningspolitiska utredning som färdigställs i mars konstateras att detta i betydande grad påverkar befolkningsökningen, arbetskraftens storlek och försörjningskvoten för arbetskraften. Vidare betonas betydelsen av återflyttning under

12 <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/raportti-2020/>

pandemin. Begreppet återflyttning kan i detta sammanhang anses omfatta även utläningar som studerar i Finland.

Även den växande strukturella arbetslösheten begränsar ökningen av arbetsinsatsen. Arbetslösheten ökar till följd av recessionen och kan delvis bli strukturell om arbetslöshetsperioderna drar ut på tiden. Epidemin har lett till en låg investeringsgrad som enligt prognosen bromsar upp produktionsökningen jämfört med tiden före krisen.

Eftersom arbetsinsatsen minskar utgör **ökningen av den totala produktiviteten** den viktigaste källan till ekonomisk tillväxt under de kommande åren. Den har under de senaste åren varit svagare än under de tidigare decennierna i alla västländer. Den sämre tillväxten har sin förklaring bl.a. i omstruktureringen av ekonomin. Produktionen inom branscher med hög produktivitet har i Finland minskat jämfört med början av 2000-talet.

De som klarar sig bäst genom COVID-19-pandemin är företag med god lönsamhet och stark balansräkning samt sådana företag vars upphandling, produktion och distribution inte påverkas nämnvärt av vare sig viruset eller de åtgärder som vidtas för att bekämpa det. De som drabbas hårdast av recessionen är unga företag, företag med svag balansräkning och sådana företag vars verksamhet påverkas kraftigt av viruset eller de åtgärder som vidtas för att bekämpa det.

Med tanke på ökningen av den totala produktiviteten är det inte bra om de mest produktiva och dynamiska eller innovativa företagen inte med större sannolikhet överlever den kris som COVID-19-pandemin har orsakat, eftersom dessa företag är viktigast med tanke på produktivitetsutvecklingen. De skapar också flest nya arbetsplatser. Det verkar uppstå och försvinna fler arbetsplatser i små och medelstora företag än i stora företag.

Antalet och andelen olönsamma företag, s.k. zombiföretag, har ökat i Finland under hela 2000-talet. Enligt Finlands Bank har i värsta fall omkring 10 procent av samtliga företags arbetskraft och kapital funnits i denna typ av företag. De företag som klassificeras som zombiföretag är en heterogen grupp som också innehåller växande företag, som endast tillfälligt har en svag lönsamhet och som på längre sikt kan ha en stimulerande effekt på den ekonomiska tillväxten.

De största långsiktiga utmaningarna för Finlands **arbetsmarknad** är det otillräckliga arbetsutbudet och matchningsproblemen på arbetsmarknaden. Samordningen är förknippad med strukturella problem också av den anledningen att befolkningen och arbetstillfällena i Finland fördelar sig ojämnt mellan regionerna. Det innebär att det i omfattande regioner finns få arbetstillfällen och få arbetssökande, och sannolikheten att de ska matcha är låg. En epidemi, liksom recessioner i allmänhet, driver dessa problem till sin spets, vilket kan leda till en permanent låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet.

Arbetslösheten kan också vara en följd av en omstrukturering som berör hela nationalekonomin eller en viss bransch, varvid efterfrågan på en viss typ av arbete minskar permanent. Långtidsarbetslösheten har börjat öka i takt med att läget på arbetsmarknaden har försvagats. Arbetslösheten är en betydande kanal för bestående spår som recessionerna lämnar på lång sikt. Ju högre långtidsarbetslösheten (eller den strukturella arbetslösheten) blir, desto sämre fungerar arbetsmarknaden, desto ineffektivare blir en ny allokering och desto svagare blir produktiviteten och tillväxten. COVID-19-epidemin ökar de facto risken för att det mänskliga kapitalet vittrar sönder.

Skulden och balansen i den offentliga ekonomin

Krisen har visat på värdet av att ha finanspolitiskt spelrum. Så gott som alla länder i världen – även Finland och Europeiska unionen – reagerade på krisen med massiva offentliga stöd- och stimulansåtgärder. Den offentliga skulden ligger nu globalt sett på den högsta nivån någonsin. De fattiga ländernas och tillväxtländernas statsskulder har ökat i oroväckande takt under hela 2010-talet. Pandemin har stärkt de redan förhöjda riskerna för skuldsättning överallt i världen, men framför allt i de fattigaste länderna. Vi kan inte utesluta ett scenario där följderna av skuldsättningen i andra länder orsakar ekonomiska chocker under 2020-talet som berör även Finland.

För Finlands del ökar underskotten i de offentliga finanserna till följd av de stödåtgärder som vidtagits för att lindra behandlingen av epidemin och dess konsekvenser. I takt med att epidemin lättar minskar underskottet gradvis under de kommande åren. Obalansen mellan inkomster och utgifter hålls dock på en så hög nivå att den offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten ser ut att fortsätta öka under hela första hälften av 2020-talet. Räntenivåerna har länge varit exceptionellt låga, vilket har minskat kostnaderna för statsskulden. På längre sikt finns det skäl att förbereda sig på en stigande räntenivå.

Det ekonomiska systemets dynamik

Den kreativa förstörelsens roll har haft en varierande roll i Finland genom tiderna. En undersökning visar att uppkomsten och nedläggningen av arbetsplatser inom företagssektorn har varit förvånansvärt stabila i Finland efter 1990-talets recession. Från mitten av 1990-talet fram till finanskrisen var graden av nedläggning av arbetsplatser relativt stabil, men under krisen ökade den brant (Ilmakunnas och Maliranta, 2011).¹³

13 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-693-2>, ursprungligen Ilmakunnas ja Maliranta, Työpoliittinen aikakauskirja 2/2011

Arbetsplatser uppkommer och läggs ned i betydande skala oberoende av konjunkturläget. Under 2019 sökte företagen över 764 000 anställda, vilket är ett rekordstort antal¹⁴ (Räisänen och Ylikännö. ANM-analyser 104/2021). En undersökning från 2015 visar att uppkomst- och nedläggningsgraden av arbetsplatser inom företagssektorn i Finland uppgår till i genomsnitt 12 procent. Det innebär att cirka 220 000 arbetsplatser uppkommer och försvinner i företagen varje år. Förutom de arbetsplatser som uppkommer och läggs ned upphör och ingås anställningsförhållanden också av andra orsaker. En undersökning visar att medeltalet av dessa flöden av arbetstagare uppgår till omkring en fjärdedel av alla anställningsförhållanden. Detta innebär att det varje år finns fler än 480 000 anställda på företagens verksamhetsställen som inte fanns där ett år tidigare.¹⁵

Under perioden april–juni 2020 statistikfördes närmare 8 500 nyetablerade och 5 500 nedlagda företag. Nya företag etablerades inom alla huvudbranscher, men också inom hotell- och restaurangbranschen, som redan under våren drabbades hårdast av coronavirusepidemin, startades under det andra och tredje kvartalet av 2020 nästan lika många företag som under motsvarande period år 2019.

Coronaviruspandemin driver på den digitala förändring som pågick redan före pandemin. Handeln kommer att digitaliseras med allt större och snabbare kliv såväl i Finland som på det internationella planet. Dagligvaruhandelns och webbutikernas transporttjänster och paketteranser har ökat avsevärt, medan de traditionella kvarterbutikerna har ödelagts. Tidsbesparing har ansetts vara en större orsak än coronaviruspandemin till att allt fler börjat handla sina dagligvaror över nätet. Det har uppskattats att över 20 procent, möjligtvis rentav 40 procent, av alla detaljhandelsbutiker i Finland kommer att försvinna före år 2030. Vidare har det uppskattats att detaljhandeln förlorar 11 000–25 000 arbetsplatser och parthandeln cirka 5 000 arbetsplatser i Finland före år 2030. De ovan nämnda uppskattningarna gjordes innan coronaviruspandemin bröt ut våren 2020. Pandemin antas leda till att arbetsplatserna försvinner i ännu snabbare takt i synnerhet när det gäller specialbutiker och butiker som säljer bruksvaror.

Pandemin kan också påskynda övergången till en koldioxidneutral ekonomi. De fyra pelarna i Finlands program för hållbar tillväxt stöder denna omstrukturering av vår ekonomi under 2020-talet. De fyra pelarna är följande: Den gröna övergången, digitaliseringen, höjningen av sysselsättningsgraden och kunskapsnivån samt målet att stärka tillgången på social- och hälsovårdstjänster och öka deras kostnadseffektivitet.

14 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-693-2>

15 Kauhanen, Antti, Maliranta, Mika, Rouvinen, Petri, Vihriälä, Vesa (2015). Työn murros – Riittäkö dynamiikka? Helsingfors: Taloustieto Oy

5.3 Pandemins konsekvenser för social- och hälsovårdstjänsterna och för befolkningen

De konsekvenser som pandemin och särskilt epidemin i Finland får för social- och hälsovårdstjänsterna och befolkningen på lång sikt anknyter till två teman som behandlats redan tidigare: servicebehovets utveckling och ojämlikheten mellan befolkningsgrupperna. På samma sätt som i fråga om ekonomin har krisen också i dessa avseenden stärkt redan befintliga spänningar och tryck, men ändå inte vänt upp och ned på grundläget.

Krisen har försvagat den offentliga ekonomin. Följaktligen finns det nu ett ännu kraftigare tryck på att få den offentliga ekonomin i balans i mitten av 2020-talet. Samtidigt har krisen stärkt både anhopningen av sociala problem hos dem som är mest utsatta i samhället och polariseringen av samhället. Om vi inte lyckas stoppa och vända denna utveckling uppstår ett ökat behov av tjänster av korrigerande natur som är tyngre än förebyggande tjänster och tjänster på basnivå och därmed också dyrare. Trycket på servicesystemet har ökat bland annat när det gäller att dämpa kostnadsökningen och säkerställa personalens tillräcklighet.

En särskild fråga som berör tjänsterna är äldreomsorgen. Under epidemin drogs ett stort antal tjänster som stöder funktionsförmågan in, vilket kan leda till ett ökat servicebehov även på längre sikt. Epidemins konsekvenser är kopplade till förändringen i befolkningsstrukturen. Enligt befolkningsprognosen ökar andelen invånare som fyllt 75 år under 2019–2026 med cirka 23 procent och överstiger således ett antal på 700 000 personer. Samtidigt kommer en stor del av personalen inom social- och hälsovårdstjänsterna att gå i pension. THL har tidigare uppskattat att personalen inom äldreomsorgen behöver utökas med 30 000 vårdare före år 2030. Otillräckliga tjänster för äldre ökar belastningen på hälso- och sjukvårdstjänsterna. Detta gäller i synnerhet jourtjänsterna och vårdavdelningarna.

Målet att få den offentliga ekonomin i balans ökar trycket på att försvaga nivån på tjänsterna. Framför allt försvagade rådgivningsbyrå-, familje- och studerandehälsovårdstjänster får negativa konsekvenser för barnens och ungdomarnas välbefinnande och inläring. Situationerna varierar mellan kommunerna, vilket minskar jämlikheten i fråga om tillgången till tjänster. Försvagade tjänster på basnivå ökar behovet av specialtjänster, vilket i sin tur ökar kostnaderna ytterligare.

Pandemin har i väldigt stor utsträckning drabbat befolkningen på olika sätt i olika länder. I det stora hela kan det konstateras att pandemin i fråga om sjuklighet, dödlighet och inkomstbortfall har drabbat dem som är mest utsatta i samhället hårdast. Det har också varit svårare att möta behoven hos dem som behöver särskilt stöd i och med att närtjänster dragits in eller när t.ex. undervisningen ordnats på annat sätt. Till utmaningarna inför

mitten av 2020-talet hör att förhindra en situation där krisens polariserande konsekvenser blir långvariga.

Coronavirusepidemin antas på lång sikt få negativa konsekvenser för välbefinnandet, hälsan och inlärningen bland barn och ungdomar. Inlärningsunderskottet och antalet barn och unga som känner sig ensamma och ångestfyllda kommer att öka. Särskilda behov uppstår sannolikt hos barn med svag socioekonomisk bakgrund och andra elever i utsatta situationer. Skolavhoppet kan öka och det tar längre för ungdomarna att söka till fortsatta studier, framskrida i sina studier och få sin yrkesexamen. Många av de negativa konsekvenser som drabbar barn och unga kanaliseras via ekonomiska och sociala problem som familjerna blir utsatta för.

En väsentlig fråga är hur den offentliga ekonomin kan balanseras utan att det samtidigt leder till ökad ojämlikhet.

Det är dock också viktigt att komma ihåg att flera reform- och utvecklingsåtgärder som gäller servicesystemet bereds för tillfället. Exempelvis social- och hälsovårdsreformen, reformen av den sociala tryggheten och pelaren för social- och hälsovårdstjänster i programmet för hållbar tillväxt kommer att påverka det scenario som här beskrivs under 2020-talet. De förbättrar möjligheterna att lägga fokus på servicesystemets produktivitet.

Vidare bör eftervårdsfasen av krisen utnyttjas för att se över resursanvändningen och vidareutveckla nya typer av tjänster som utvecklats under krisen. Servicekanalerna måste bli mångsidigare och handlingssätten måste kunna förändras mer flexibelt. En omsorgsfull analys av erfarenheterna av coronakrisen kan vara till stor hjälp vid revideringen av serviceproduktionen, som genomförs parallellt med social- och hälsovårdsreformen.

Bilaga: Följande personer har deltagit i beredningen av promemorian

Jouni Varanka (ordf.), konsultativ tjänsteman, enhetschef, SRK

Seppo Määttä, avdelningschef, SRK

Ines Gullichsen, specialsakkunnig, SRK

Jaana Tapanainen-Thiess, ledande sakkunnig, SRK

Pasi Pohjola, direktör, SHM

Vuokko Lehtimäki, specialsakkunnig, SHM

Liisa-Maria Voipio-Pulkki, strategidirektör, SHM

Raija Volk, direktör, SHM

Pekka Rissanen, överdirektör, kunskap och data, THL

Mika Salminen, professor, direktör, THL

Jukka Railavo, finansråd, enhetschef, FM

Markus Sovala, finanspolitisk koordinator, överdirektör, FM

Mikko Spolander avdelningschef, överdirektör, FM

Tiina Tikka, utvecklingsdirektör, ANM

Heli Nederström, undervisningsråd, UKM

Eija-Riitta Pirhonen, avdelningschef, överdirektör, UKM

Epidemiologisk modellering

Kari Auranen, professor, Åbo universitet och THL

Tuija Leino, överläkare, THL

Simopekka Vänskä, specialforskare, THL

SNELLMANSGATAN 1 A, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
valtioneuvosto.fi/sv/
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-824-6 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF